Реформирование местного самоуправления: опыт государств Прибалтики и его значение для России

Шамахов В. А.^{1, *}, Кузнецов С. В.², Межевич Н. М.²

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *shamakhov-va@ranepa.ru

²Институт проблем региональной экономики РАН, Санкт-Петербург, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются опыт государств Прибалтики в реформировании местного самоуправления, основные проблемы, характерные для этого уровня управления. Обосновывается полезность и применимость опыта прибалтийских государств в реформировании российской системы муниципальной власти, предлагаются пути решения основной проблемы — несоответствия полномочий органов МСУ их финансовым возможностям.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформирование МСУ Эстонии и Латвии, территориальное развитие, административно-территориальное устройство, доходы местных бюджетов, межбюджетные отношения

Для цитирования: Шамахов В. А., Кузнецов С. В., Межевич Н. М. Реформирование местного самоуправления: опыт государств Прибалтики и его значение для России // Управленческое консультирование. 2021. № 1. С. 10–19.

Reforming Local Self-Government: The Experience of the Baltic States and its Significance for Russia

Vladimir A. Shamakhov^{1, *}, Sergei V. Kuznetsov², Nikolay M. Mezhevich²

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), St. Petersburg, Russian Federation; shamakhov-va@ranepa.ru

²Institute of Regional Economic Problems of Russian Academy of Science; St. Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

The article examines the experience of the Baltic States in reforming local self-government, the main problems typical for particular level of governing. The article substantiates the usefulness and applicability of the experience of the Baltic States in reforming the Russian system of local government, and suggests ways to solve the main problem — the discrepancy between the authorities of local self-government bodies and their financial capabilities.

Keywords: local self-government, reformation of local self-government in Estonia and Latvia, territorial development, administrative-territorial structure, local budget revenues, inter-budgetary relations

For citing: Shamakhov V. A., Kuznetsov S. V., Mezhevich N. M. Reforming Local Self-Government: The Experience of the Baltic States and its Significance for Russia // Administrative consulting. 2021. N. 1. P. 10–19.

Реформирование местного самоуправления (МСУ) представляет собой классическую управленческую задачу, неизбежно решаемую любым государством, где представлен этот уровень власти. Современное понимание систем местного самоуправления восходит к европейским практикам, связанным еще со средневековым опытом.

Системы местного самоуправления в Европе можно разделить на три основные группы: континентальную (французскую), англосаксонскую (классическую) и смешанную. Европейские системы местного самоуправления обладают следующими атрибутами:

- статус органов местной власти закреплён в национальных конституциях, которые дают гарантии их полномочий;
- присутствует весьма обширный набор полномочий местной власти;
- наблюдается интегрированность местных властей в национальные правительственные структуры, всегда присутствует взаимозависимость и в ряде случаев взаимопонимание между различными уровнями социального управления;
- возможность политического влияния местных властей на государственные органы через свои ассоциации всегда диагностируется, но не всегда реализуется [9].

Можно выделить следующие основные проблемы, характерные для местного самоуправления.

Во-первых, тенденции децентрализации, олицетворяемой организациями местного самоуправления, противостоит тенденция централизации, что создает механизм согласования местных интересов с общегосударственными. «Децентрализация является по существу политической схемой, под которой понимается передача публичных задач/полномочий „сверху вниз“ на демократически легитимированный и несущий политическую ответственность уровень публичной власти. И в данном случае муниципальный уровень как носитель права на МСУ является отличным примером» [2, с. 69].

Во-вторых, возможности формирования местного бюджета за счет местных налогов и сборов достаточно ограничены, и его средств зачастую не хватает для выполнения функции и решения задач социально-экономического и культурного развития данной территории. Констатация этого факта очевидна даже для политологов: «Малое локальное сообщество с относительно гомогенным населением в принципе обладает высокой общностью интересов, и в его рамках мнение отдельных граждан довольно значимо. Однако встает вопрос об эффективности работы МСУ, обусловленный малым объемом ресурсов, которыми располагает такой муниципалитет. Скорее всего, мы не можем передать общине большой объем полномочий под самостоятельное финансирование, но тогда мы вынуждены либо отдавать их вышестоящим местным/региональным органам государственной власти... либо финансировать общины сверху...» [8, с. 18].

В-третьих, естественным представляется ограничение самостоятельности муниципалитетов в областях, имеющих общегосударственное значение. Любые кризисные явления национального, регионального, глобального уровня работают в направлении ограничения самостоятельности местного самоуправления.

В настоящее время в Эстонии и Латвии непрерывно идут реформы, затрагивающие как административно-территориальное устройство, так и структуру местного самоуправления. Главная декларируемая цель данных реформ — это децентрализация государственной власти и вовлечение жителей муниципальных образований в процесс управления местными делами. Реальная задача — оптимизация государственных расходов, понимаемая как их сокращение на данные задачи.

В течение 90-х гг. прошлого века, всего периода развития системы местного самоуправления в странах Прибалтики, органы местной власти стремятся к значительной независимости от государственного контроля в выполнении своих полномочий и реализации ресурсов, т. е. к переходу от метода жесткого контроля к методу сотрудничества государства и органов местного самоуправления.

Опыт стран Прибалтики актуален для России в силу целого комплекса причин.

1. Из всех государств, ранее входивших в состав СССР, именно в этих странах интенсивный процесс реформирования органов местной власти происходит уже

более 25 лет с неснижающейся интенсивностью. Представляется важным обращение к проблеме становления и функционирования местного самоуправления в странах постсоветского пространства на примере Эстонии/Латвии.

2. На территории всего СССР и, естественно, в Прибалтике действовала одна система Советов народных депутатов, кстати, вертикально интегрированная, от поселкового Совета до Верховного Совета СССР. Территориальные рамки и финансовые полномочия новых органов местного самоуправления отталкивались от советских практик. Последующие изменения, произошедшие в течение 28–30 лет, показали различные примеры развития органов местного самоуправления.
3. Тенденции территориального развития органов местного самоуправления России и Эстонии и Латвии совпадают с точки зрения содержания, но несколько расходятся по времени, что и обеспечивает взаимную применимость опыта в сфере местного самоуправления.
4. Для Европейской части бывшего СССР размеры территорий местного самоуправления примерно совпадают в России и странах Прибалтики. Прежде всего, следует отметить проблему количества единиц местного самоуправления, вопрос размера муниципальных образований и их демографической обеспеченности в Эстонии/Латвии.
5. Укрупнение МС. «Укрупнение — это единственный выход в ситуации, когда подавляющее большинство самоуправлений сами себя прокормить не могут и живут на дотации от государства и от богатых самоуправлений»¹. Для Эстонии, Латвии, Литвы укрупнение во многом результат искусственного разрушения советской системы местного самоуправления в направлении предоставления прав «каждому хутору». Однако существенно ранее, чем в России, в странах Прибалтики начались реформы, направленные на укрупнение единиц местного самоуправления.

Местное самоуправление в Латвии: современное состояние и проблемы эволюции

Исследование административно-территориального деления Латвии показывает, что на протяжении почти 80 лет направление эволюции системы МСУ практически одно — укрупнение. Во времена Латвийской ССР количество самоуправлений (самая мелкая единица — сельсовет) колебалось от чуть более 1300 в 1945 г. до 467 в 1987 г. Первоначально в «новой» Латвии — в 1991 г. было 590 самоуправлений. В 1994 г. Латвия состояла из 592 самоуправлений. В начале 2020 г. их 119. После реформы 2020 г. в стране будет 40 самоуправлений — 5 крупных городов и 35 краев².

Краевая реформа предусматривает слияние самоуправлений в более крупные. Большинство нынешних административно-территориальных единиц не отвечают важному критерию: численность жителей в них ниже, чем требуемые законом 4000 человек. Новые местные самоуправления — фактически края, согласно действующему законодательству, должны обладать достаточной базой экономической деятельности, чтобы у них хватало собственных доходов для выполнения функций самоуправления.

При этом самоуправление однозначно должно обладать достаточно мощным центром развития — таким городом, который способен обеспечить экономическое развитие в регионе, чтобы у края были достаточные показатели экономического

¹ Министр объявил главам латвийских самоуправлений об их ликвидации [Электронный ресурс]. URL: http://m.baltnews.lv/riga_news/20170821/1020627405.html.

² В Латвии будет 40 самоуправлений [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.lsm.lv/statja/novosti/samoupravlenija/v-latvii-budet-40-samoupravleniy.a351654/>.

развития, чтобы там наблюдался экономический рост и была инвестиционная привлекательность. Это положение не противоречит напрямую Европейской хартии местного самоуправления, однако дезавуирует ее изначальный смысл. Наличие «мощного центра развития» фактически ставит существование в зависимость одних местных самоуправлений от других. При этом так называемые «мощные центры развития» — фактически крупные города, включенные в систему управления, действуют одновременно как государственные и местные органы власти.

Аналогичная идея реализуется и в Эстонии, где также пытаются применить сетевой принцип для оптимизации системы местного самоуправления. Парадоксальным образом такой подход методологически близок к концепции «опорных центров расселения», разработанной и примененной еще в Литовской ССР. Однако создавать «кусты» местных самоуправлений вокруг райцентра и искусственно управлять их развитием — классические социалистические практики, не имеющие отношения ни к демократии, ни к рынку.

Существенно более «рыночным» является подход, связанный с критерием финансовой достаточности для местного самоуправления. Тезис о том, что финансовая достаточность является ключевым критерием эффективности местного самоуправления — сомнениям не подвергается практически в любом европейском, национальном законодательстве. Однако возникает закономерный вопрос, может ли законодательство о местных финансах постоянно следовать за изменяющимися социально-экономическими условиями. В случае стран Прибалтики, российского Северо-Запада и Нечерноземья в целом мы наблюдаем депопуляцию в сельской местности и малых городах, рост регионального неравенства и поляризацию экономического пространства. Соответственно, законодательно закрепленные критерии финансовой достаточности «работают» несколько лет, а затем утрачивают связь с параметрами территориального развития. Рассмотрим этот момент на примере двух последних реформ территориального деления Латвии.

Система местных органов власти в Латвии до 2009 г. состояла из двух уровней. Первый уровень насчитывал 485 сельских, 70 районных и 7 городских муниципалитетов; второй — 26 окружных органов власти и 7 городов республиканского подчинения. В 2019 г. исполнится 10 лет с момента окончания административно-территориальной реформы, в результате которой в Латвии было создано 119 самоуправлений. Тем не менее, из-за уменьшения численности населения в регионах уже 58 «новых» самоуправлений не отвечают установленным законом критериям, а именно, в них проживает меньше 4000 жителей [1, с. 136] Лидер политического объединения «Для развития/За!» Юрис Пуце еще осенью 2018 года подчеркнул, что число самоуправлений в Латвии следует сократить минимум втрое, и сделать это можно путем принятия отдельного закона. «В 2019 году исполнится десять лет с момента окончания административно-территориальной реформы, в результате которой в Латвии было создано 119 самоуправлений. Тем не менее из-за уменьшения численности населения в регионах уже 58 „новых“ самоуправлений не отвечают установленным законом критериям, а именно, в них проживает меньше 4000 жителей»¹. «Из 110 самоуправлений Латвии положительная демографическая динамика отмечена лишь в 15. И всего 12 самоуправлений платят взносы в государственный фонд выравнивания, предназначенный для поддержки самых бедных муниципалитетов. Муниципальные выборы 2021 г. должны проходить уже в новых самоуправлениях»².

¹ Латвия проваливается в дыру [Электронный ресурс]. URL: <https://vesti.lv/statja/nasha-latvija/2018/08/30/latviya-provalivaetsya-v-dyru-gryadyot-likvidacija-samoupravleniy>.

² Экономист: Из глубинки Латвии скоро выедет еще 200 тысяч человек [Электронный ресурс]. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2018/11/02/ekonomist-iz-glubinki-latvii-skoro-vyedet-eshche-200-tysyach-chelovek>.

В начале 2020 г. 59 из 119 самоуправлений Латвии не соответствуют критериям и требованиям закона. Многие не могут выполнять свои функции. Более того, 104 самоуправления из 119 получают дотации из Фонда выравнивания. При этом только 57 способны обеспечить работой более 40% своего трудоспособного населения. Предполагается, что в ходе реформы неравенство между краями уменьшится¹. Сложную ситуацию, связанную с оценками развития местного самоуправления в Латвии, пытаются решить согласно установкам опубликованного статслужбой (ЦСУ) Латвии обзора плотности населения на территории Латвии. В Латвии «плотно населенной территорией» считается отделенный участок, на котором обитают или работают, живя по соседству или неподалеку, не менее 50 постоянных жителей.

ЦСУ при этом отмечает, что официальные границы каждого поселка утверждает местное самоуправление, однако единых критериев для этого нет. Поэтому, например, вся территория Аудриньской и Науйенской волостей разбита на «поселки», хотя на самом деле плотность населения не соответствует официальному разделению территории. Всего в Латвии насчитывается 1438 поселков, из них в девяти жителей нет вообще, в 410 их менее 50. В 2019 г. в Латвии было 1319 плотно заселенных территорий. На 131 такой территории количество жителей меньше 50 человек, но работают здесь, по крайней мере, еще 50 человек. Количество таких территорий уменьшилось по сравнению с 2000 г. во всех регионах, больше всего — в Латгале и Видземе (на 25%), меньше всего — в окрестностях Риги (на 2%)².

Самая большая плотно заселенная территория — это Рига, которая включает в себя ряд окрестных населенных пунктов, например, Баложь, Марупе, Яунмарупе, Кекаву и Букулты. Отдельными от Риги плотно заселенными территориями являются Болдерая, Мангальсала, Яунциемс. Позиция профессора Л. Смирнягина достаточно категорична: «В условиях нарастающей депопуляции городам предстоит жесткая конкуренция друг с другом за жителей» [7, с. 68]. Рига ее, безусловно, выиграет, однако каковы будут возможности других городов?

Оценивая эту ситуацию, напомним, что, по мнению ряда экспертов, «Латвия — это государство одного города, поэтому если Рига растет на 4%, то и ВВП всей Латвии растет на 4% или около того»³. В настоящее время доля столицы Латвии — большой Риги — в общей численности населения более 52%, это является абсолютным европейским рекордом. Реализуемая в Латвии реформа, с одной стороны, неизбежно приведет к дальнейшей концентрации демографических и экономических ресурсов в Риге, с другой — приведет к выхолащиванию экономического и политического содержания местного самоуправления. Кроме того, оценивая роль местного самоуправления на рынке труда, доктор экономики, председатель правления акционерного общества «Dzintars» Илья Герчиков отметил, что жителей в Латвии миллион 550 тысяч, а в государственном и муниципальном управлении имеется более 220 тысяч сотрудников⁴. Соответственно, реформа местного самоуправления неизбежно вызовет рост безработицы, причем именно в тех депрессивных районах, где она и так высока. Компенсация через пособия по безработице вызовет до-

¹ Краевая реформа — кто станет крайним? [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.lsm.lv/statja/analitika/analitika/kraevaja-reforma--kto-stanet-kraynim.a350663/>.

² ЦСУ: в девяти поселках Латвии не осталось жителей, в 410 поселках их меньше 50 [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/csu-v-devyati-poselkah-latvii-ne-ostalos-zhitelej-v-410-poselkah-ih-menshe-50.d?id=51487119&all=true>.

³ Неутешительные прогнозы: экономисты сравнили показатели Литвы и Латвии [Электронный ресурс]. URL: <https://baltnews.lt/authors/20181011/1018443005/lithuania-latvia-ekonomika-razbor.html>.

⁴ Герчиков: если хотим жить, эту систему нужно уничтожить [Электронный ресурс]. URL: <https://vesti.lv/statja/nasha-latvija/2018/05/30/gerchikov-esli-hotim-zhit-etu-sistemu-nuzhno-tolko-unichtozhit>.

полнительные расходы, причем «общие расходы на реализацию реформы могут составить один процент от ВВП или в денежном выражении — 300 миллионов евро»¹.

Проблемы реформирования местного самоуправления в Эстонии

Реформы местного самоуправления, реализованные в первые десятилетия после распада СССР, показали свою ограниченную эффективность. К началу 2014 г. чиновниками Министерства внутренних дел был написан закон о реорганизации системы местных самоуправлений. Исходили из того, что наибольшую эффективность местных самоуправлений обеспечивают прежде всего их достаточно большая площадь и совпадение с ареалом повседневной деятельности населения (объединение вокруг центров притяжения). Закон устанавливал основы проведения реформы, сроки и перечень центров притяжения. Прочие детальные предложения по изменению правовых актов должны были быть представлены правительству не позднее января 2016 г.²

Закон об административной реформе был принят парламентом Эстонии 7 июня 2016 г. Из 213 местных самоуправлений осталось только 79, иными словами, произошло сокращение числа местных самоуправлений практически в три раза (таблица). Десять из них претерпели в том числе и территориальные изменения, что, в свою очередь, сказалось на численности населения этих уездов. Границы остались прежними только у Хийумаа, Сааремаа, Вильяндимаа и Харьюмаа.

До 2016 г. всего в Эстонии было 213 муниципалитетов: 183 волости и 30 городов. Самоуправления по численности населения: менее 5000 жителей — 172; от 5001 до 10 000 жителей — 24; 10 001–50 000 жителей — 164, более 50 000 жителей — 3. Объективные географические ограничения существуют для двух местных самоуправлений: остров Пийрисаар — 103 человека и остров Рухну — 147 человек. Самым большим местным самоуправлением — 443 000 жителей — является город Таллин.

В Законе об административной реформе (показательно: не в законе о реформе местного самоуправления) от 01.07.2016 указано, что критерий минимального размера местного самоуправления — 5000 жителей (рекомендуемый — 11 000 жителей). Этот критерий предложен МВД исходя из следующих принципиальных моментов:

1. Возможности нанимать/избирать компетентных менеджеров.
2. Более высокая инвестиционная способность.
3. Сложность функционирования представительной демократии с достаточной конкуренцией в малых местных самоуправлениях.

При этом инициативное объединение было возможно до 1 января 2017 г., однако необъединившимся самоуправлениям было предложено принудительное объединение распоряжениями МВД ЭР. По своей инициативе объединились 160 местных самоуправлений, 86% подлежавших объединению самоуправлений объединились добровольно. Правительство сделало это предложение всем не соответствующим критерию самоуправлениям³.

¹ На передел Латвии правительству требуется триста миллионов евро [Электронный ресурс]. URL: <https://bb.lv/statja/politika/2019/02/28/na-peredel-latvii-pravitelstvu-trebuetsya-trista-millionov-evro>.

² Tõemets Väino Государство и местное самоуправление в Эстонии // Презентация начальника отдела регионального управления МВД ЭР [Электронный ресурс]. URL: <http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-T%C3%B6emets.pdf>.

³ Tõemets Väino Реформы и местные самоуправления в Эстонии [Электронный ресурс]. URL: <http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-T%C3%B6emets.pdf>.

Органы местного самоуправления Эстонской республики до и после реформы
 Table. Local governments of the Republic of Estonia before and after the reform

Показатель	До реформы 2015 г.	После реформы 2015 г.
Менее 5000 жителей	169 МСУ	15 МСУ
5000–11 000 жителей	28 МСУ	36 МСУ
Более 11 000 жителей	16 МСУ	28 МСУ
Среднее количество жителей	6349	17 118
Медиана количества жителей	1887	7865
Средняя площадь	204 км ²	550 км ²
Медиана площади	180 км ²	512 км ²

Источник: расчеты авторов.

С точки зрения неравномерности развития ситуация в Эстонии очень напоминает латвийскую. «К 2030 г. в Таллинне будет жить почти половина Эстонии, точнее, 49%. Региональная политика состоит только в планах слияния самоуправлений, а Таллинн — практически единственный центр притяжения»¹. Рост народонаселения в Харьюмаа: если в 1991 г. в уезде проживало 39% населения Эстонии, то в 2016 г. эта доля увеличилась до 44%. В настоящее время примерно 46%². Ситуацию в области местного самоуправления можно охарактеризовать так: «У Эстонии будто бы два сердца и один туристический город; остальная часть Эстонии превратилась в заброшенные окраины»³.

Подведем промежуточные итоги. В настоящее время в Эстонии и Латвии непрерывно идут реформы, затрагивающие административно-территориальное устройство, структуру местного самоуправления. Главная декларируемая цель данных реформ — это оптимизация системы власти. На практике это приводит к централизации государственной власти и вовлечению жителей муниципальных образований в систему государственного управления местными делами. Реальная задача — оптимизация государственных расходов, понимаемая как их сокращение на данные задачи.

Прежде всего следует отметить проблему количества единиц местного самоуправления, вопрос размера муниципальных образований и их демографической обеспеченности в Эстонии, Латвии. Этот вопрос, как и большинство рассмотренных ранее проблем местного самоуправления, так или иначе актуальны для России.

Российские реформы местного самоуправления 2020 г. в контексте зарубежного опыта

Местное самоуправление в России имеет следующие законодательные рамки: упоминаемая выше Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ и 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹ Станет ли Эстония городом-государством? [Электронный ресурс]. URL: <http://stolitsa.ee/54353>

² Как за 25 лет изменилась структура экономики Эстонии? [Электронный ресурс]. URL: <https://www.seb.ee/ru/forum/ekonomicheskaya-sreda/kak-za-25-izmenilas-struktura-ekonomiki-estonii> 19.08.2016.

³ Корб М.: будущее Эстонии — это город-государство? [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mke.ee/mnenie/mikhail-korb-budushchee-estonii-eto-gorod-gosudarstvo>.

«Реформирование законодательства о местном самоуправлении, проведенное в начале века в России, привело к двойственным результатам. С одной стороны, выросла доступность местной власти, впрочем, скорее можно говорить о географической доступности, а не управленческой эффективности. С другой стороны, экономические возможности местного самоуправления, недостаточные применительно к Закону 1996 г., оказались совсем неадекватными Закону 2003 г. При этом российский тупик местного самоуправления на самом деле не оригинален» [3, с. 9]. Именно поэтому мы уделили значительное внимание прибалтийскому опыту.

Конституционная реформа, инициированная президентом Российской Федерации В.В. Путиным, решает не только и не столько задачи местного самоуправления. В центре внимания находятся вопросы государственного управления, а точнее структура высших органов власти. Однако поправки вносятся и в главу 8 Основного закона страны. «В главе 8 Конституции напишут, что и органы МСУ, и органы федеральной и региональной государственной власти образуют некую “единую систему публичной власти” и взаимодействуют между собой ради решения задач “в интересах населения”, проживающего на определенной территории. До настоящего времени в российском законодательстве понятия “единая система публичной власти” не существовало, да и сам широко известный в политологии термин “публичная власть”, то есть власть, выделенная из общества, применялся нечасто, и в основном в подзаконных актах правительства»¹. Таким образом, статья 12 Конституции («Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти») не изменяется, но статья 132 дополняется новой частью 3: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации»².

Предлагаемая схема дает больший коридор возможностей для сочетания управленческих возможностей государственного и муниципального управления. Политолог Александр Пожалов считает, что объединение органов МСУ и органов госвласти в единую систему «позволит преодолеть во многом искусственный отрыв» одних от других. «По факту есть ряд вопросов — образование, здравоохранение, например, — которые органы местного самоуправления должны решать в связке с региональными и федеральными органами. Органы госвласти, которые дают деньги на реализацию тех или иных задач и программ, смогут эффективнее контролировать их расходование»³. С таким подходом можно согласиться. Более того, можно выделить следующие типовые проблемы, на которые ориентированы российские или эстонские реформы. По сути, любая реформа основана на следующих позициях, всех или части: «Дополнение существующего законодательства, разработка новых моделей муниципального управления, улучшение муниципального управления финансами, в частности, увязать базу местного налогообложения с местной экономической деятельностью, внесение изменения в административно-территориальное деление, решение организационных вопросов, в частности, улучшить взаимодействие местных органов власти» [6].

Основанием для российских реформ является законодательное регулирование местного самоуправления, включающее регламентацию компетенции и основ по-

¹ Появились поправки в Конституцию о местном самоуправлении [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mk.ru/politics/2020/02/25/poyavilis-popravki-v-konstituciyu-o-mestnom-samoupravlenii.html>.

² Местное деньгоуправление. У муниципалитетов станет меньше независимости, но больше финансовых возможностей [Электронный ресурс] // Коммерсантъ № 9 от 21.01.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4226048>.

³ Появились поправки в Конституцию о местном самоуправлении [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mk.ru/politics/2020/02/25/poyavilis-popravki-v-konstituciyu-o-mestnom-samoupravlenii.html>.

рядка деятельности местных органов, порождает потребность административного контроля за законностью актов этих органов власти [5]. Ужесточение контроля не следует путать с набором полномочий. «Государство не должно допускать возникновения ситуации, при которой доступность публичных услуг, имеющих первостепенную важность, в значительной мере зависит от того, каковы возможности местного самоуправления по месту жительства или месту нахождения»¹.

Укажем также на то, что «общественное сознание россиян не разделяет власть на федеральную, региональную и местное самоуправление по уровню полномочий так, как это делает действующее законодательство. Поскольку такой подход сложился, можно с уверенностью утверждать — он устраивает большинство наших сограждан, поскольку прост, очевиден и не противоречит их пониманию функционирования властных институтов. Следовательно, именно такой подход применительно к общественно-правовой реальности и должен быть признан оптимальным»². При этом «...наше население до сих пор не удосужилось узнать, кто конкретно, какие лица являются их депутатами на местном уровне»³. Более того, «местные органы, если они избираются самим населением, обладают определенными свойствами, общими с государственными органами, например, легитимностью, т. е. признанием большинством граждан, их поддержкой, и государство при регулировании деятельности местных органов, определении их компетенции, полномочий, выделении финансовых ресурсов не может не считаться с этим. Нормативные акты, изданные органами местного самоуправления, общеобязательны к исполнению на данной территории, и в повседневной деятельности установить различие между таким актом и государственным законом или подзаконным актом трудно» [4, с. 112–117].

Местное самоуправление практически во всех современных государствах неизбежно сочетается с государственным управлением на местах. Более того, опыт стран Прибалтики показывает, что грань между местным самоуправлением и территориальным управлением на местах очень условна.

Несоответствие полномочий органов местного самоуправления и финансовых возможностей для их исполнения на сегодняшний день — главное препятствие для развития местного самоуправления. Для решения данной проблемы существует два основных пути:

- увеличение базы собственных доходов местных бюджетов; развитие межбюджетных отношений с привлечением средств регионального и федерального бюджетов;
- изменение самой системы местного самоуправления.

Именно эти две возможности заложены в предложенные поправки к Конституции России.

Литература

1. Ванагс Э., Вилка И. Местное самоуправление в Латвии // Децентрализация: эксперименты и реформы. Т. 1. Будапешт, 2000.
2. Волльманн Х. Пути развития и реформирования систем местного самоуправления в европейских странах // Вестник РУДН. Серия «Политология». 2013. № 3. С. 67–78.
3. Кузнецов С. В., Межевич Н. М., Шамахов В. А. Пространственный аспект эволюции местного самоуправления в Российской Федерации: возможности учета зарубежного опыта // Управленческое консультирование. 2019. № 9. С. 8–18.

¹ Государственный суд: местное самоуправление должно обеспечить оказание обязательных социальных услуг всем нуждающимся в помощи из числа действительных жителей самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <https://www.riigikohus.ee/ru/uudiste-arhiiv/gosudarstvennyy-sud-mestnoe-samoupravlenie-dolzno-obespechit-okazanie-obyazatelnyh>.

² Западная модель местного самоуправления не работает в России [Электронный ресурс]. URL: <http://shkola-municipalnogo-politika.ru/reforma-mestnogo-samoupravleniya/zapadnaya-model-mestnogo-samoupravleniya-ne-rabotaet-v-rossii/>.

³ Самоуправление: право и почетная обязанность [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=14&article=697>.

4. *Лангинен А.В.* О соотношении понятий «местное управление», «местное самоуправление» и «муниципальное управление» // *Ars administrandi* (Искусство управления): ежегодник. Пермь, 2009.
5. *Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты.* Научно-аналитический обзор. М. : ИНИОН РАН, 1994.
6. *Мээлтсемеес С.* Местное самоуправление в Эстонии // *Децентрализация: Эксперименты и реформы.* Будапешт : OSI/LGI, 2000.
7. *Смирнягин Л.В.* Трудное будущее российских городов // *Pro et Contra.* Январь–февраль 2007.
8. *Туровский Р.Ф.* Поселение как субъект локальной политики: теоретические основы исследований // *Политическая наука.* 2019. № 2. С. 13–30.
9. *Фененко Ю.В.* Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности. М. : МГИМО-Университет, 2004. 401 с.

Об авторах:

Шамахов Владимир Александрович, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

Кузнецов Сергей Валентинович, директор Института проблем региональной экономики Российской академии наук (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; info@iresras.ru

Межевич Николай Маратович, главный научный сотрудник Института проблем региональной экономики Российской академии наук (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; mez13@mail.ru

References

1. Vanags E., Vilka I. Local government in Latvia // *Decentralization: experiments and reforms.* V. 1. Budapest, 2000. (In rus)
2. Vollmann H. Ways to develop and reform local government systems in European countries // *RUDN Bulletin. Series "Political Science"* [Vestnik RUDN. Seriya «Politologiya»]. 2013. № 3. P. 67–78. (In rus)
3. Kuznetsov S.V., Mezhevich N.M., Shamakhov V.A. Spatial aspect of the evolution of local self-government in the Russian Federation: the possibility of taking into account foreign experience // *Administrative consulting* [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. № 9. P. 8–18. (In rus)
4. Langinen A.V. On the relationship between the concepts of "local government," "local self-government" and "municipal government" // *Ars administrandi* (The art of management) [Ars administrandi (Iskusstvo upravleniya)]: yearbook. Perm, 2009. (In rus)
5. Municipal systems in Eastern Europe: constitutional aspects. Scientific and analytical review. M.: INION RAS, 1994. (In rus)
6. Meeltseemes S. Local government in Estonia // *Decentralization: Experiments and reforms.* Budapest: OSI/LGI, 2000. (In rus)
7. Smirnyagin L.V. Difficult future of Russian cities // *Pro et Contra.* January–February 2007. (In rus)
8. Turovsky R.F. Settlement as a subject of local politics: theoretical foundations of research // *Political science* [Politicheskaya nauka]. 2019. № 2. P. 13–30. (In rus)
9. Fenenko Yu.V. Municipal systems of foreign countries: legal issues of social security. M.: MGIMO-University, 2004. 401 p. (In rus)

About the authors:

Vladimir A. Shamakhov, Director of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhov-va@ranepa.ru

Sergei V. Kuznetsov, Director of Institute of Regional Economic Problems of Russian Academy of Science (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; info@iresras.ru

Nikolay M. Mezhevich, Senior Research Worker of Institute of Regional Economic Problems of Russian Academy of Science (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; mez13@mail.ru