

вень общественного конформизма, когда российский обыватель, даже критикуя власть, не желает брать на себя и толики общественной ответственности, поддерживая те или иные политические партии, выступающие с позиций, отличных от позиции властей. Пока можно констатировать, что за истекшие с последних парламентских выборов два года в России не появилось новых политических сил, способных сказать свое слово

на следующих выборах, а кризис, как в стане "левых", так и тем более в стане "правых" продолжает углубляться. И состоявшиеся московские выборы могут оказаться даже более плюралистичными, чем предстоящие через два года парламентские.

Leontiy G. Byzov in his article tries to assess the results of the regional elections that took place in December 2005 and their impact on the change of the political spectrum and the prospects for political parties in this respect.

И. В. Мерсиянова

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РОССИЯ: КОНТУРЫ РЕФОРМ

Осенью прошлого года федеральным законодателем было принято решение об изменении даты вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Теперь он вступает в силу в полном объеме с 1 января 2009 г. — переходный период в стране продлен еще на три года.

Таким образом, продолжающаяся в стране муниципальная реформа ставит новые задачи, требующие оперативного принятия решений. Это обуславливает необходимость обращения к муниципальному сообществу, сбору и анализу мнений основных субъектов происходящих изменений. Изложим результаты экспертного опроса глав муниципальных образований, осмысление которых позволяет понять, что происходит на данном этапе с муниципальной реформой в России¹.

Насколько своевременна проводимая в стране муниципальная реформа? Судя по данным таблицы 1, большинство респондентов считают, что реформа полезна, но с ней все-таки не стоило торопиться (43%). Доля тех, кто называет реформу своев-

Таблица 1
Оценка своевременности муниципальной реформы, %

Вариант ответа	%
Очень своевременна, именно сейчас необходимо радикальное изменение основ местного самоуправления	23,0
Полезна, но с ней не стоило торопиться	42,5
Не вижу особой необходимости в проведении реформы, в современных условиях есть более насущные проблемы, требующие неотложного решения	30,0

временной, на 7% уступает отрицательно настроенным респондентам. Так, 23% считают, что муниципальная реформа своевременна, именно сейчас необходимо радикальное изменение основ местного самоуправ-

МЕРСИЯНОВА Ирина Владимировна — кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Института проблем государственного и муниципального управления Государственного университета — Высшей школы экономики, эксперт Конгресса муниципальных образований.

¹ Экспертный опрос глав муниципальных образований проведен Конгрессом муниципальных образований в августе 2005 г. Был опрошен 231 глава, среди них 52% — руководителей городских округов, 41% — руководителей муниципальных районов и 7% — руководителей городских и сельских поселений.

ления. Немного больше доля тех респондентов, кто не видит особой необходимости в проведении реформы. Они считают, что в современных условиях есть более насущные проблемы, требующие неотложного решения (30%).

Некоторые среди положительно настроенных градоначальников дают дополнительные комментарии: *"Необходима, но требуется более детальная проработка, время и ресурсы для этого"*, *"реформа местного самоуправления полезна и своевременна, однако ряд моментов, касающихся финансового и имущественного обеспечения местного самоуправления, разработчиками не учтен или не продуман до конца, что и вызывает появление мнений о "сырости" реформы"*, *"необходима, но реализацией реформы должны постоянно заниматься все органы власти и в первую очередь правительство"*.

Один из мэров высказал мнение о том, что страна никогда не будет готова к проведению реформ, а *"после реформы 1995 г. в муниципальных образованиях стал вырабатываться профессиональный и осмысленный подход к решению вопросов местного значения, любая реформа ломает устоявшиеся навыки"*, поэтому он больше склоняется *"к совершенствованию существующего порядка, сглаживанию имеющихся острых углов"*.

Корреспондирует с этим мнение другого главы одного из городских округов, который считает, что *"мы опять пошли революционным путем. Во многих регионах местное самоуправление состоялось, наработан значительный позитивный опыт, который нужно было развивать, а не переламывать через колено. И если, как говорил главный идеолог реформы Дмитрий Козак, в некоторых регионах местного самоуправления не было, то с ними и надо было работать, подтягивать до уровня передо-*

вых. А этой реформой местное самоуправление будет отброшено назад лет на десять. Потому что именно столько мы нарабатывали опыт предыдущих реформ местного самоуправления, и теперь опять все сначала. Причем назначенные реформы ничего нам не добавляют в области финансовой самостоятельности, одни декларации. А какое самоуправление без финансовой самостоятельности?".

Разрыв между количеством положительно и отрицательно настроенных респондентов еще более увеличивается, если проанализировать имеющиеся данные в контексте приобретенных муниципальными образованияами новых статусов (рис. 1). Так, среди руководителей городских округов доля считающих реформу своевременной выше доли тех, кто не видит в ней особой необходимости (28% и 17% соответственно). Более контрастная картина среди руководителей муниципальных районов, причем вектор мнений имеет прямо противоположную направленность: доля считающих реформу несвоевременной более чем в 4 раза превышает долю тех, кто считает реформу своевременной. По-видимому, городские округа находились в более высокой степени готовности по сравнению с муниципальными округами, которые являются основными площадками реформы.

Так или иначе, но большинство руководителей местного самоуправления сталкиваются с серьезными трудностями муниципального реформирования. От кого они ожидают реальной помощи (табл. 2)? В первую очередь, от органов власти своего субъекта Федерации (70–80% респондентов). Во вторую очередь (почти половина респондентов) — от федеральных органов власти.

Что касается межмуниципального сотрудничества, то городские округа

Рисунок 1

Оценка своевременности реформы главами городских округов и муниципальных районов, %

возлагают большие надежды по сравнению с муниципальными районами на получение помощи в процессе реформирования от межрегиональных ассоциаций муниципальных образований. Муниципальные районы вообще в большей степени ориентированы как на советы муниципальных образований субъектов федерации, так и на общероссийское объединение. Межмуниципальное сотрудничество привлекает респондентов возможностью обмена опытом. Также привлекает опыт "пилотных", экспериментальных площадок, нарабатывших соответствующий опыт, который может быть полезен другим муниципальным образованиям в их подготовке к вступлению в силу Федерального закона № 131-ФЗ с 1 января 2006 г. По словам опытного и успешного городского руководителя мэра Новосибирска В. Ф. Городецкого, *"на территории Новосибирской области 131-й закон в качестве эксперимента начал действовать уже с 2005 г. Ничего страшного в реформе нет, в этом мы успели убедиться. Проблемы, возникшие в ходе внедрения нового закона, известны и достаточно оперативно решаются. За ходом реализации закона пристально следят федеральные органы зако-*

дательной и исполнительной власти. Ассоциацией Сибирских и Дальневосточных городов разработаны рекомендации по переходу к новой модели местного самоуправления. Объективных причин, не позволяющих начать реформу в 2006 г., я не вижу".

Некоторые респонденты высказывали иное мнение, называя население в качестве субъекта, от которого они ожидают помощи в процессе реформирования. Это тем более важно

Таблица 2

Субъекты, от которых ожидается помощь в реализации реформы, %

Вариант ответа	%
Исполнительный орган власти субъекта Федерации	80,1
Законодательный орган власти субъекта Федерации	70,1
Федеральные органы законодательной власти (Государственная дума, Совет Федерации)	48,5
Правительство РФ (Министерство регионального развития и другие министерства)	48,1
Общероссийское объединение муниципальных образований	32,5
Советы муниципальных образований субъектов федерации	25,1
Представитель президента РФ в федеральном округе	23,4
Межрегиональные ассоциации муниципальных образований	15,2
Ученые, эксперты	8,2

в условиях, когда социологические опросы фиксируют изменение отношения населения к своей роли в жизни населенных пунктов. Так, по данным опроса населения восьми крупных городов (Барнаул, Благовещенск, Кемерово, Новокузнецк, Новосибирск, Омск, Чита, Южно-Сахалинск), проведенного в 2002 г. Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов, произошло преодоление представления о том, что население никак не может влиять на решение местных вопросов, долгое время бытовавшего в сознании большинства жителей. От 10% до 15% опрошенных назвали в качестве потенциального субъекта влияния самих жителей — и это относительно высокая степень влияния, поскольку в ранее проводимых опросах населению отводилась меньшая роль.

В то же время весьма показательным следующее высказывание — *"реальной помощи не ожидаю ни от кого, что предопределено всем предшествующим ходом реформы"*.

Одним из важнейших пунктов реформирования является наделение муниципальных образований новым статусом — городской округ, муниципальный район, городское или сель-

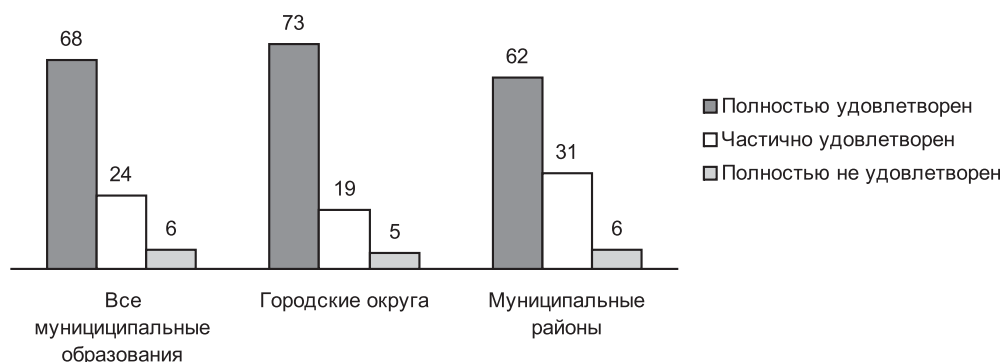
ское поселение, а также установление их территориальных границ. По данным Министерства регионального развития РФ, к середине текущего года такая работа уже была проведена во всех субъектах Федерации, за исключением Республики Ингушетия. На 1 июля 2005 г. статусом городского округа были наделены 522 муниципальных образований и образованы 1817 муниципальных районов. Параллельно идет процесс создания новых муниципальных образований: их общее число уже увеличено с 11,5 тыс. до 25 тыс.

Насколько довольны главы муниципальных образований этими решениями, принятыми региональными органами власти? Полностью удовлетворены решением субъекта по установлению границ муниципального образования две трети респондентов (рис. 2). При этом доля удовлетворенных этим решением глав городских округов несколько выше доли довольных сложившейся ситуацией глав муниципальных районов (73% и 62% соответственно).

Частично удовлетворены принятым решением по установлению границ четверть респондентов. Здесь уже наблюдается превышение доли

Рисунок 2

Удовлетворенность решением по установлению границ муниципальных образований, %



муниципальных районов в полтора раза по сравнению с группой городских округов (при относительном равенстве этих муниципальных образований в группе полностью неудовлетворенных). Среди всех респондентов лишь 6% полностью не удовлетворены принятым решением. Что же конкретно вызывает чувство неудовлетворенности? Судя по комментариям респондентов, это:

- Наделение территорией меньшего размера ("наше муниципальное образование должно быть наделено большей территорией", "отобрали землю в пользу города", "установлением границ муниципального образования частично удовлетворены поскольку необходимо было рассмотреть вопрос о расширении границ городского округа с присоединением пригородных населенных пунктов к городу");

- Порядок определения границ ("границы населенных пунктов должны устанавливаться исходя из экономической целесообразности, а не путем референдума среди населения муниципальных образований", "совершенно неприемлемый в современных условиях критерий пешей и транспортной доступности до центров поселений или района, мы живем в XXI в., а не в XIX");

- Игнорирование исторического контекста развития территории ("границы определялись на "скорую руку", без учета исторических реалий", "установленные границы Волгограда не соответствуют исторически сложившимся границам территории муниципального образования города-героя Волгограда, не соответствующим норме ст. 84 земельного кодекса РФ");

- Процедура оформления ("единственно, чем не удовлетворен — обилием бумаг и согласований при подготовке документов");

- Игнорирование региональной властью перспектив развития терри-

тории ("сохранили прежние границы, отклонив предложенный проект развития самого крупного муниципального образования, в котором проживает 1/3 часть населения Сахалинской области", "при определении границ зафиксировано существующее положение дел, и не сделано попытки привести границы в соответствие с потребностями развития муниципального образования в границах городского округа", "у нас отрезали кусок территории, лишив город развития", "город Махачкала — столица Республики Дагестан, в котором проживает более четверти населения республики, соответственно его границы должны быть расширены для обеспечения нормальной среды обитания и создания всей необходимой инфраструктуры");

- Нарушения прав и свобод граждан ("законом субъекта РФ при установлении границ нашего муниципального образования был без ведома изменен правовой статус граждан, присоединяемых территорий", "имеет место случай, когда границы поселений проходят между домами расположенными на одной улице или поселке, жители этих домов пользуются всей инфраструктурой поселения в котором живут, а зарегистрированы в другом поселении, центр которого расположен на расстоянии 12 км от этих жилых домов"). Приведем один пример. Администрация города Альметьевска (это нефтяная столица Татарстана) и жители рабочего поселка Нижняя Мактама и села Тихоновка ступили на тропу открытого конфликта, поскольку эти поселок и село городская администрация в одностороннем порядке решила присоединить к Альметьевску. Граждане взбунтовались: у себя дома они хотят распоряжаться сами, без указок далекого (и по расстоянию, и по интересам) Альметьевска. Этот конфликт заставил мактаминцев изучить законы и особенно закон

о местном самоуправлении. Теперь они его знают получше иных депутатов и понимают возможности, которые местное самоуправление открывает.

Другое важное принятое решение — наделение муниципального образования статусом — городское, сельское поселение, городской округ, муниципальный район. В целом доля респондентов, полностью удовлетворенных принятым решением по этому вопросу, даже превышает долю полностью удовлетворенных решением по вопросу установления границ, и составляет три четвертых от общего количества респондентов (рис. 3). При этом существенно меньше доля руководителей муниципальных районов, полностью довольных этим решением, по сравнению с руководителями городских округов. Что вызывает недовольство? В основном это:

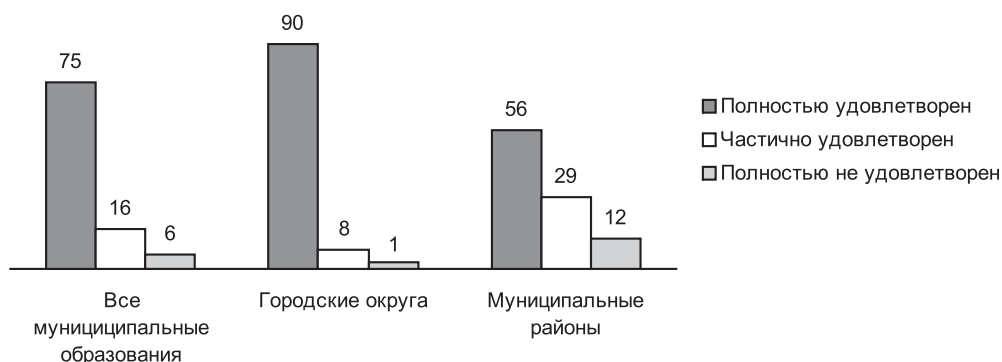
- Не учет мнения населения (*"на федеральном уровне не были разработаны механизмы выяснения мнения населения", "при проведении встреч с населением выяснилось, что понятие "поселение" имеет отрицательный смысл у большинства", "наделение муниципального образо-*

вания новым статусом решалось не населением, а субъектом федерации, использовавшим недоработки 131-ФЗ");

- Игнорирование решения, принятого местными депутатами (*"представительный орган района принял решение стать городским округом, муниципальным районом стали по решению субъекта РФ", "не обосновано, без учета мнения представительного органа местного самоуправления и населения определен статус муниципального образования, созданы новые нежизнеспособные муниципальные образования"*).

Однако в случае недовольства ожидаемым статусом чиновники и население предпринимали отчаянные попытки отстоять свой статус. Например, в городе Ангарске Иркутской области несколько раз митинговали представители некоммерческого партнерства "Ангарчане", отстаивающие инициативу мэра и депутатов Думы Ангарского муниципального образования по образованию Ангарского городского округа. Депутаты же Законодательного собрания области отклонили законодательные инициативы администрации Ангарского муниципального образования,

Рисунок 3
Удовлетворенность решением по наделению статусом, %



не найдя для них законных оснований. Показателен конфликт вокруг образования Нижнеудинского района Иркутской области. Администрацией города Нижнеудинск были предприняты попытки оспорить "слияние" города и района в одно муниципальное образование в областном суде, а после отрицательного решения — и суде вышестоящей инстанции. Корни конфликта, безусловно, находились в сфере передела власти между чиновниками города и района, однако публичная дискуссия развивалась вокруг присвоения Нижнеудинску статуса городского поселения, которое сторонники мэра Нижнеудинска трактовали как лишение его статуса города. Точку в многомесячном разбирательстве поставил Верховный суд РФ, оставивший кассационную жалобу мэрии Нижнеудинска без удовлетворения. В Рыбинске Ярославской области население, не согласившись со статусом, определенным ему решением областной администрации и областной Думы, в упорной борьбе практически добилось его изменения. По итогам референдума, состоявшегося 4 сентября, 95% жителей Рыбинска проголосовали за отделение города от района, проявив давно невиданную избирательную активность.

Еще одно характерное мнение о принятии решения по этим двум вопросам — *"с точки зрения закона — удовлетворен полностью, а с точки зрения здравого смысла — полностью не удовлетворен"*. Кроме того, другими причинами, вызывающими чувство неудовлетворенности у глав являются уже многократно обсужденные — нерешенность вопросов финансового обеспечения, налогообложения, наделяния соответствующими финансами полномочиями и т. д.

Многое в процессе реформирования зависит от усилий органов местного самоуправления. С октября

2003 г. проведена большая работа, направленная на обеспечение исполнения Федерального закона № 131-ФЗ в полном объеме с 1 января 2006. Изменено федеральное и региональное законодательство, созданы новые муниципальные образования, установлены границы муниципальных образований, произошло наделение их статусом, завершается передача муниципального имущества в федеральную и региональную собственность, а регионального — в муниципальную, определены источники доходов в бюджеты поселений и расходы, подготовлены проекты планов социально-экономического развития муниципальных образований на 2006 год, приведены в соответствие с требованиями закона нормативные правовые акты органов местного самоуправления и уставы муниципальных образований. Уставами разделены позиции и полномочия глав представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Сформирована система муниципальных правовых актов. Осуществляется формирование местного бюджета в соответствии с законом, новым бюджетным кодексом и налоговым кодексом. Проведены или назначены муниципальные выборы 2005 г. Проведена огромная работа среди населения по изучению 131-го закона и мерах его реализации. Все это в огромном количестве муниципальных образований уже сделано или находится в процессе выполнения. В какой мере это выполнено реально?

Анализ ответов респондентов констатирует тот факт, что готовность самих муниципальных образований в зоне их ответственности уже в середине 2005 г. была достаточно высокой (табл. 3). Так, в почти 80% муниципальных образований уставы полностью приведены в соответствие с требованиями 131-го закона,

Таблица 3

Степень подготовленности муниципальных образований к введению закона, %

Положения	Полностью выполнено	Частично выполнено	Не реализовано, но подготовлено	Полностью не готово
Приведение в соответствие с требованиями ФЗ № 131 устава муниципального образования	79,1	13,5	5,2	1,3
Приведение в соответствие с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ других нормативных правовых актов органов местного самоуправления	20,3	62,2	11,5	4,1
Разделение позиций и полномочий главы администрации и председателя представительного органа (при условии их совмещения ранее)	74,7	8,1	9,6	2,5
Утверждение плана социально-экономического развития муниципального образования	46,8	21,2	21,2	7,4
Обеспечение безвозмездной передачи в собственность субъектов РФ находящегося в муниципальной собственности имущества, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ	8,8	52,0	25,1	9,7
Повышение квалификации муниципальных служащих, депутатов, выборных должностных лиц	13,6	64,9	11,0	7,5

еще в 14% это выполнено частично. В уставах закреплены и новые нормы, уже нашедшие применение на практике. Так, в тех муниципальных образованиях, где совмещались позиции и полномочия главы администрации и председателя представительного органа местного самоуправления, произошло их разделение (3/4 муниципальных образований это выполнили полностью, и еще 8% — частично).

Активно идет процесс приведения в соответствие с требованиями закона других нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, который по плану должен завершиться к началу следующего года.

К 1 декабря 2005 г. должны были быть утверждены планы социально-экономического развития муниципальных образований на 2006 г. Однако в половине муниципальных образованиях это уже полностью выполнено, в пятой части выполнено частично и в такой же части еще не выполнено, но подготовлено к выполнению.

Относительно медленно идет повышение квалификации муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц. По словам министра регионального развития В. А. Яковлева, сейчас на муниципальном уровне 324 тыс. чиновников, а после реформы их число может увеличиться на 150 тыс. чело-

век. Ожидаемое количество по окончании муниципальных выборов депутатов составляет 56 тыс. человек. По данным его министерства, к 1 июля 2005 г. около 60 тысяч государственных и муниципальных служащих, депутатов, выборных должностных лиц, прошли обучение по учебным программам, связанным с изучением применения Федерального закона № 131-ФЗ.

В ходе опроса было изучено отношение глав муниципальных образований к так называемой "поправке Гришанкова" к 131-му закону. Речь шла о том, что 8 июля 2005 г. депутаты Государственной думы в первом чтении приняли поправку к Федеральному закону № 131-ФЗ: устанавливается переходный период до 01.01.2009, органам местного самоуправления предоставляется право приступить к осуществлению полномочий до 01.01.2009 в сроки и порядке, определенные законами субъектов РФ, на три года изменены сроки вступления в силу различных положений Федерального закона.

Как главы относятся к инициативе о переносе срока вступления в силу закона с 1 января 2006 г. на 1

января 2009 г. (табл. 4)? Число несогласных чуть больше числа в той или иной мере согласных с данной инициативой (51% и 44% соответственно).

Таблица 4
Отношение к инициативе о переносе срока вступления в силу закона на 1 января 2009 г., %

Вариант ответа	%
Согласен, правильное решение	29,9
Скорее согласен, чем не согласен	13,4
Скорее не согласен, чем согласен	12,1
Не согласен, неправильное решение	39,0

Однако этот разрыв становится более радикальным, если проанализировать данные опроса в контексте приобретенных муниципальными образованиями статусов (рис. 4). Доля руководителей муниципальных районов, в той или иной мере согласных с переносом сроков, на 40% больше доли согласных глав городских округов, что связано в целом с их меньшей подготовленностью к вступлению в силу закона и массой опасений.

Почему же все-таки столько противников переноса сроков вступления 131-го закона в силу, т. е. продления переходного периода? Во-

Рисунок 4

Отношение глав городских округов и муниципальных районов к инициативе о переносе срока вступления в силу закона, %



первых, потому что уже проведена большая работа, направленная именно на обеспечение исполнения Федерального закона № 131-ФЗ в полном объеме с 1 января 2006, *"точка возврата уже пройдена"*. Звучит мнение, что *"перенос реформы девальвирует эту работу"*, *"возобновить ее будет очень трудно"*. Во-вторых, потому что муниципальные образования уже полностью готовы к введению закона с 1 января 2006 г. *"Все готово к реализации. Пора действовать!"*).

В-третьих, по мнению многих респондентов, *"раз закон принят — надо исполнять"*. *"Так можно все откладывать до бесконечности, и все равно будем не готовы"*. *"Постепенно будем учиться жить по новому закону"*. *"Закон нужен — это аксиома! Значит его нужно вводить"*. *"Лучше совсем отменить закон и реформу, чем переносить срок вступления в силу, так как зачем что-то затевать, чтобы потом откладывать. Если начали реформу, то надо продолжать"*. *"Нельзя относиться к закону так frivolously!"*.

В-четвертых, некоторые считают, что перенос сроков введения закона внесет неразбериху во многие вопросы. *"Перенос (откат назад) приведет к еще большим расходам всех уровней бюджетов при той же степени неразберихи и необходимости корректировки порядка двухсот федеральных законов (в том числе Бюджетного кодекса РФ и Налогового кодекса РФ) и уже принятых на их основании региональных законов. Корректировка законов процесс длительный."* По мнению трети респондентов, реализация поправки Гришанкова ухудшит межбюджетные отношения (такого мнения придерживаются в основном главы городских округов). Чуть меньше респондентов ожидают улучшения в этой сфере (в основном главы муниципальных рай-

онов) и пятая часть респондентов считает, что никаких изменений не произойдет. Неоднозначно отношение и к последствиям реализации для имущественных отношений: 30% считают, что они не изменятся, и примерно равные доли респондентов, считающих, что они или ухудшатся или улучшатся (25% и 27% соответственно).

В-пятых, перенос сроков, по мнению респондентов, приведет к замораживанию реформы и снижению активности. *"Органы самоуправления теряют темп обретения реальных ресурсов самоуправления, то есть теряют темп становления"*. *"Перенесение сроков на более позднее время чаще способствует снижению темпа работы, чем улучшению ее качества"*. *"Перенос срока вступления в силу ФЗ РФ № 131-ФЗ может стать началом сворачивания реформы местного самоуправления"*.

В-шестых, перенос реформы приведет к недоверию со стороны населения к властям. *"Перенос сроков станет признанием неспособности реализовать конституционные основы местного самоуправления и только усугубит накопившиеся проблемы"*. *"Закон № 131-ФЗ принимался без мнения муниципальных специалистов, в него надо вносить изменения, но переносить нельзя, так как это показывает полную бездарность и несостоятельность высших органов власти"*. *"Непоследовательность действий федеральной власти влечет вывод о непродуманности реформы и открывает путь к ее отмене"*. *"Уже поздно отменять или откладывать... О переносе раньше надо было думать. А в сложившейся ситуации итак невысокий авторитет власти, упадет еще ниже"*. Пятая часть респондентов считает, что реализация поправки Гришанкова ухудшит взаимоотношения их органов местного самоуправления с населением, при-

чем более пессимистично настроены главы городских округов.

Среди других аргументов того, почему нельзя продлевать переходный период, звучит из уст респондентов то, что его длительность была и так достаточной для выполнения любых подготовительных мероприятий. (*"В России нет ничего более постоянного, чем временное. Федеральный закон был принят почти два года назад. Для выполнения любых подготовительных мероприятий времени было более чем достаточно. Кто хотел эти мероприятия выполнить, тот их выполнил. Кто не хотел — не выполнит, даже если ему дать еще 2–3 года"*). Другие говорят, что реформа необходима именно сейчас, она даст много полезного муниципальным образованиям, уже затрачены существенные ресурсы.

Стоит отметить, что даже многие противники продления переходного периода подчеркивают большую вероятность возникновения сложностей у поселений и даже муниципальных районов по сравнению с городскими округами при вступлении в силу 131-го закона.

Сторонники продления переходного периода говорят об отсутствии

финансовой, правовой, имущественной, кадровой основы для начала жизни муниципальных образований по новому закону.

Отношение респондентов к инициативе предоставить субъектам РФ право самостоятельно, с учетом готовности, определять срок вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ на своей территории характеризуется еще более высокой степенью двойственности. Так, доля скорее согласных с этой инициативой лишь на 5% больше, чем несогласных (табл. 5).

Таблица 5
Отношение к инициативе предоставить право субъектам РФ самим определять срок вступления в силу закона, %

Вариант ответа	%
Согласен и скорее согласен, чем не согласен	50,9
Скорее не согласен, чем согласен	15,2
Не согласен, неправильное решение	30,4

Причем отношение городских округов к этой инициативе можно охарактеризовать как, в основном, отрицательное, в то время как отношение глав муниципальных районов — как положительное (рис. 5).

Рисунок 5

Отношение глав городских округов и муниципальных районов к инициативе предоставить право субъектам самим определять срок вступления в силу закона, %



Каковы основные мотивы поддержки данной инициативы? Во-первых, говорят респонденты, "надо предоставить право субъектам определять сроки вступления в силу отдельных статей Закона, исходя из политической и экономической зрелости субъекта РФ". Во-вторых, "субъекты РФ более реально и лучше владеют ситуацией на местах, реальнее оценивают готовность муниципальных образований, учитывают различия территорий, специфику муниципальных образований, могут объективно оценить сложившиеся условия и ситуацию, провести необходимые мероприятия и установить сроки, исключить принятие технически неподготовленных решений". Респонденты отмечают, что "невозможно из центра (Москвы) учесть все тонкости и особенности муниципальной реформы в субъекте РФ". В-третьих, "нельзя передавать полномочия не готовым муниципальным образованиям. Формулировка "с учетом полной готовности" полностью соответствует идее любого реформирования".

Противники данной инициативы говорят о том, что должны быть "единые условия в РФ для реализации прав местного самоуправления", об опасностях отсрочки реформы местного самоуправления ("Если предоставить субъектам РФ такое право, то в подавляющем большинстве из них 131-й Закон вступит в силу в последний возможный для этого срок. Такое право, фактически, будет означать отсрочку реформы местного самоуправления") и даже о том, что если вопрос о сроке введения закона будет решать субъекты РФ, то закон не будет введен никогда. По мнению многих, "нельзя отдавать на откуп субъекту РФ данное право, так как это лишит окончательно всякой самостоятельности органы местного самоуправления". Вот так лаконично выразил один из респондентов опа-

сения многих: "Должна быть единая политика в государстве. Не совсем понятна сама постановка вопроса: что значит "вводить Закон на территории"? Закон либо действует, либо не действует. Если это Федеральный закон, значит он должен действовать на всей территории страны (если у нас еще есть страна)". Почти четверть респондентов (в основном главы городских округов) считают, что реализация поправки Гришанкова ухудшит взаимоотношения с региональными органами власти. Лишь седьмая часть респондентов ожидает ухудшения с федеральными органами власти, при этом десятая часть респондентов считает, что эти взаимоотношения улучшатся, а более половины — что не изменятся вообще.

В стране продолжается муниципальная реформа, и благодаря решению законодателей она обрела гарантию своего хода еще на три года. Известный 131-й закон вступит в силу в полном объеме только 1 января 2009 г., но регионам не возбраняется начать реформу и с 1 января 2006-го. До этого все субъекты РФ должны принять законы о перечне полномочий, передаваемых на места. До 2009 г. продлевается также вступление в силу положений Бюджетного и Налогового кодексов, касающихся межбюджетных отношений. Бюджеты муниципальных образований разрешено формировать не из полагающихся по закону местных налогов, а по фактическим расходам. Кроме того, раздел имущества между уровнями власти продлевается до 2008 г. (по закону оно должно быть разделено до 1 января 2006 г.), а на переходный период федеральным, региональным и муниципальным властям разрешено пользоваться этим имуществом безвозмездно.

Значит, реформа не завершается и не стагнирует, она действительно продолжается, но перестала быть

"дамокловым мечом" для тех регионов и вновь образованных муниципальных образований, которые действительно не успевали реформироваться в ранее назначенные сроки. Количество полностью готовых регионов к переходу на новый закон о местном самоуправлении официально не определено. Звучат разные оценки — от трети до половины всех субъектов РФ. Как высказался в интервью СМИ глава комитета по местному самоуправлению Государственной думы РФ В. С. Мокрый, принятые поправки к 131-му закону *"в правовом плане оптимально решили проблемы: дали возможность регионам регулировать объем передаваемых на места полномочий, решить бюджетные вопросы, без паники разграничить собственность, подготовить кадры"*. А местное самоуправление, по мнению депутата, получило *"более сносный режим становления"*, иначе *"свалили бы на новые муниципальные образования массу нерешенных проблем — организационно-технических и финансовых"*.

Казалось бы, все теперь будет хорошо: введение в действие 131-го закона не приведет к опасностям социального взрыва, как это было с 122-м федеральным законом. Однако опасения и вопросы не только остаются, но и множатся. Де-юре муниципальная реформа будет продолжаться, но

если руководители регионов будут игнорировать закон, это может привести к отказу от реформы. А механизма заставить губернаторов заниматься реформой нет (хотя, конечно, с назначаемыми теперь губернаторами договориться стало проще). В связи с этим все большую актуальность получает задача принятия на федеральном уровне нормативных актов, которые бы определили ответственность субъектов РФ за срыв муниципальной реформы. Все-таки что же будет, если в одном регионе реформа пройдет, а в другом — отложится на три года? Как в одном государстве будут сосуществовать две политические системы на низовом — самом широком уровне власти? Не запутаются ли в Москве, где в провинции какая власть — дореформенная или пореформенная? Понадобятся еще усилия от федеральных органов власти для того, чтобы устранить все возникающие противоречия и проблемы в этой сфере на институциональном уровне.

Irina V. Mersiyanova in her analysis of municipal reform in Russia provides the data from expert survey conducted among the heads of municipalities. The latter had to evaluate the timeliness of the reform and its possible course, as well as to list the sources of potential assistance in the implementation of the reform. One of the major concerns is the uneven course of the reform in various districts, which may result in the collapse of the social environment.