

**Иванова Л.Н.**

**ОСОБЕННОСТИ  
МУНИЦИПАЛИЗАЦИИ  
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:  
ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОТИВОРЕЧИЯ**

Макущенко Л.В. Муниципальные  
отношения и их особенности  
в современной России. М.: Наука, 2008.

Представляется, что общественное сознание России претерпевает определенную трансформацию, которая может повлечь за собой существенные коррективы методов реализации стратегических целей развития страны, а возможно частично и самих целей. Речь идет об изменении отношения к ряду факторов, наличие которых никогда не отрицалось, но их значение традиционно рассматривалось как второстепенное по сравнению с развитием отраслей, крупных регионов и производственно-территориальных комплексов. К таким по умолчанию менее значимым факторам относятся, во-первых, пространственный потенциал страны и необходимость выработки эффективных способов его использования; во-вторых, местные сообщества, социально-экономический потенциал которых способен кардинально повысить эффективность использования пространственного потенциала и в значительной мере изменить облик страны; в-третьих, низовой территориальный уровень, развитие которого пока существенно отстает от федерального, регионального и отрасле-

вого, что сужает базу развития всей социально-экономической системы, а также снижает ее устойчивость.

В связи с подобным смещением акцентов безусловный интерес представляет монография Л.В.Макущенко «Муниципальные отношения и их особенности в современной России», вышедшая в 2008 г. в издательстве «Наука». Муниципальные отношения в нашей стране характеризует отсутствие соответствующих традиций, а также понимания у значительной части общества и у власти значения и механизмов развития и функционирования местного самоуправления. Хотя работа посвящена исследованию достаточно специфического вопроса, знакомство с ней неизбежно выведет читателя на более широкие представления и обобщения, касающиеся особенностей территориального развития<sup>1</sup>, а также самоуправления как обязательного атрибута демократического устройства в его не столько политическом, сколько в более широком социально-экономическом значении<sup>2</sup>.

Очевидным достоинством монографии является не только актуальность выбранной темы исследования, которая бесспорна, но и теоретико-методологические подходы исследования, а также круг затрагиваемых вопросов. Работа носит в значительной мере политико-экономический характер, что выделяет ее в кругу других публикаций по муниципальной проблематике, которая сама по себе обсуждается в российской обществоведческой литературе достаточно часто, но обычно это связано с ее рассмотрением преимущественно сквозь призму исторических, социологических, управленческих или правовых подходов. В своем исследовании Л.В.Макущенко придерживается политико-экономических подходов, разрабатываемых в Центре современной политической экономии Института экономики РАН, суть которых сводится к тому, что, во-первых, муниципальное развитие рассматривается как производная комплекса отношений, формирующихся на муниципальном уровне под воздействием как противоречивой системы внешних и внутренних связей, так и процессов, протекающих на региональном и федеральном уровнях, включая изменения в территориальном и отраслевом развитии. Во-вторых, автор придерживается концепции интегрированной системы «город–село», выдвинутой Л.В.Никифоровым, согласно которой малые города, их состояние и перспективы развития выступают фактором агломерирования примыкающих к ним сельских территорий. В-третьих, автор является сторонником идеи о влиянии среды, формируемой на муниципальном уровне, на состояние человеческого капитала.

Использование вышеназванных подходов позволило автору придать работе серьезный методологический характер, способствуя устранению определенной понятийной и теоретической неопределенности муниципальной проблематики, которая, как показывает практика, приводит к множеству коллизий как хозяйственного, так и законодательного плана. В монографии последовательно раскрывается содержание основных понятий и терминов, используемых в научно-аналитических работах и нормативных документах, таких как *муниципальный уровень, муниципальные отношения, муниципальный процесс, муниципальное хозяйство, субъект*

и объект муниципального хозяйства, местное сообщество и местное самоуправление, и предлагается их взаимосвязанная система, в значительной мере упрощающая задачу осуществления непротиворечивого анализа муниципальной действительности и законодательства, что позволяет оценить ее вклад в разработку методологии анализа муниципального процесса как весьма значительный.

Опираясь на политико-экономические подходы и предложенную методологическую базу, Л.В.Макущенко достаточно широко представила муниципальную проблематику, в том числе и за счет рассмотрения ее сквозь призму проблем малого города. Согласно подходам, которых придерживается автор, «малый город» является частью целостной общественной системы «город–село» и в этом качестве представляет собой особый тип общественной организации, играющей определенную роль в социально-экономической системе. Обширный анализ практики развития малых городов позволяет автору обосновать тезис о специфическом свойстве данного типа поселений, в условиях которого административная и социально-инфраструктурная функции имеют не меньшее, а возможно и большее значение, чем производственная составляющая. В связи с этой особенностью серьезный социально-экономический эффект (развитие различных видов инфраструктуры, повышение уровня благоустройства городской среды, рост уровня и качества жизни жителей) может быть достигнут только на основе комплексного подхода ко всем функциональным составляющим малого города.

Стремясь к наиболее всестороннему анализу специфики муниципального процесса в России, автор не могла обойти вниманием человеческий фактор, поскольку именно количественная и качественная динамика человеческого потенциала выступают индикаторами состояния общества и определяют перспективы его развития и именно люди, в конечном счете, формируют местное самоуправление и социально-экономическую систему страны в целом. Однако эта актуальнейшая проблема современной эпохи рассматривается в работе очень деликатно. Автор не стремится оценивать качество человеческого материала современной России, а раскрывает одно из направлений работы, которое неизбежно должно вести любое общество в целях своего самосохранения, – социальную работу с населением, по тем или иным причинам неспособным организовать собственное жизнеобеспечение. Автор справедливо трактует муниципальный уровень как базовый уровень реализации социальной политики государства, так как ее непосредственное осуществление всегда связано с конкретным поселением (селом, малым городом или городским районом большого города). Это обстоятельство превращает муниципальный уровень наряду с другими его особенностями и функциями в важнейший фактор воздействия на общественное сознание, его гуманизации и повсеместного внедрения представления о человеческой жизни как о наивысшей ценности, что необходимо для активизации ресурсного и человеческого потенциала в целях развития страны.

Значительное место в работе уделено экономической основе муниципальных отношений: муниципальному хозяйству и межбюджетным и

налоговым механизмам наделения муниципального уровня финансовыми ресурсами. Оба источника формирования муниципальных бюджетов, в их современной версии, справедливо рассматриваются автором как недостаточные, а условия, в которых формируется их доходная часть, как дискриминационные. Л.В.Макущенко приводит убедительную аргументацию в пользу расширительной трактовки муниципального хозяйства, доказывая, что хозяйствующий субъект, вне зависимости от формы собственности, должен нести помимо законодательно установленной ответственности социальную ответственность перед территорией, на которой располагается и которой пользуется, заботясь о ее благоустройстве и благополучии ее населения. Современные подходы отличаются неоправданной «зауженностью»: законодательно к муниципальному хозяйству относятся только объекты муниципальной собственности; доходы от предпринимательской деятельности на территории зачисляются в вышестоящие бюджеты; предпринимательская деятельность самих муниципалитетов жестко ограничена. Это исключает муниципалитет из процессов экономического роста и развития бизнеса на территории, что в сочетании со сложившейся практикой межбюджетных отношений лишает местное самоуправление экономической базы: в настоящее время только 2% муниципальных образований России обеспечены собственными доходами. Финансовая несостоятельность муниципалитетов ведет к неоправданной приватизации муниципальной собственности, истощающей и без того скудную экономическую базу муниципального развития, к отсутствию заинтересованности муниципалитетов в активизации предпринимательского потенциала населения. Нельзя не согласиться с автором, что подобная ситуация дискредитирует саму идею местного самоуправления и необходимы кардинальные перемены во взглядах на муниципальное хозяйство, способствующие его превращению в действительно автономного и во многих аспектах самодостаточного участника бюджетных отношений.

Большим достоинством работы, делающей ее полезной, в том числе для тех, кто интересуется муниципальной проблематикой в практических целях, является анализ правовой базы муниципального развития. Автор показывает, как абсолютно адекватное с точки зрения мировой практики законодательное отделение местного самоуправления от государства в России приводит к минимальному финансированию муниципального уровня, которое не только не позволяет нормально организовывать муниципальный процесс, но и исполнять в полном объеме те полномочия, которые законодательно на него возлагаются. В работе содержатся критические комментарии законодательства, регулирующего муниципальный процесс, при этом наибольший интерес представляют прежде всего два положения, отстаиваемые автором.

Изначальная логика развития муниципального законодательства предполагала его постепенную корректировку по мере накопления и обобщения соответствующего опыта. Федеральный Закон от 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», безусловно, был несовершенен, поскольку являлся первым законодательным актом

подобного рода, но обладал и серьезными достоинствами: в значительной мере соответствовал лучшей мировой практике и большинству ключевых положений Европейской Хартии местного самоуправления, а также Конституции РФ, провозгласившей, что наиболее адекватной формой местной власти является местное самоуправление. Однако федеральная власть, столкнувшись с необходимостью серьезной работы по муниципальному развитию на основе обобщения имеющегося опыта, пошла по пути упрощения, приняв не новую редакцию закона, а концептуально совершенно иной закон. Федеральный Закон № 131-ФЗ от 2003 г. в значительной мере является шагом назад, поскольку не разрешает основного противоречия, мешающего нормальному развитию муниципального процесса (хроническое превышение расходных полномочий муниципальных образований над их доходными источниками), и вместе с тем «выхолащивает» демократическую основу местного самоуправления, превращая его из права населения в обязанность, контролируемую сверху. Согласно духу нового закона, местное самоуправление становится третьим уровнем государственной властной вертикали, не имея при этом соответствующих ресурсов и механизмов для осуществления муниципального развития и реализации хотя и урезанных, но в значительной части сохраняемых полномочий. Система территориального управления, формируемая согласно новым нормам, является малоэффективной, но при этом чрезвычайно громоздкой и затратной.

Серьезным недостатком нового закона является введение унифицированной модели развития местного самоуправления. Это потребует упразднения эффективно работающих муниципальных образований, сформированных на принципах прямого волеизъявления населения, в том числе и тех, которые успели накопить за период своей деятельности определенное имущество, передаваемое теперь новому муниципальному образованию, часто расположенному в другом поселении. Нельзя не согласиться с автором, что подобный принцип противоречит Конституции РФ, ущемляет права граждан и дискредитирует сам институт местного самоуправления. Действительно, внедрение принципа унификации на такой обширной территории, как Россия, представляется контрпродуктивным и в известной мере опасным, поскольку игнорирует специфику отдельных территорий и местных сообществ, способствуя усилению социальной апатии в одних регионах и росту социальной напряженности в других. Нельзя не согласиться с автором, что до полного вступления Закона №131-ФЗ в силу, которое произойдет в 2009 г., в него необходимо внести серьезные коррективы, в противном случае произойдет явная деградация муниципальных отношений.

Несмотря на глубокий содержательный анализ особенностей процесса муниципализации современной России, все же представляется, что работа не лишена определенных недостатков. Она нацелена на критическое осмысление факторов, снижающих социально-экономическую эффективность государственного и муниципального управления. И в этом смысле позитивный анализ в ней преобладает над нормативным. Автор сосредотачивается на исследовании современных деформаций, не уделяя

должного внимания оптимальному состоянию системы муниципального процесса. Представляется, что в работе недостаточно четко выражена мысль, что муниципалитеты должны являться вполне самостоятельными экономическими агентами, взаимодействующими с домохозяйствами и предприятиями, представляющими собой тот самый низовой уровень национальной экономической системы. Аккумулируя часть налоговых сборов и формируя портфель заказов для местных предпринимателей, муниципалитеты потенциально способны оказать реальное воздействие на развитие малого и среднего бизнеса, а также локальных рынков товаров и услуг, т.е. разрешить некоторые проблемы системного характера, которые, несмотря на декларацию о намерениях, пока либо не могут, либо не хотят разрешить более высокие уровни управления. Представляется, что, сосредотачиваясь на проблемах эффективной организации территории и развития человеческого капитала, автор в известной мере абстрагируется от того обстоятельства, что, обладая ресурсами и действуя в целях повышения благосостояния и улучшения качества жизни местных сообществ, муниципалитеты могут оказывать существенное влияние на активизацию экономических процессов на микроуровне, усиливая тем самым динамику всей национальной экономической системы. С учетом отсутствия традиций муниципальных отношений в России и неподготовленности общественного сознания к пониманию роли муниципального уровня, усиление нормативного аспекта данной работы было бы вполне логичным и в значительной мере способствовало бы улучшению восприятия ее основных положений и выводов.

В завершение хотелось бы отметить, что чрезвычайно важным достоинством работы является глубокое проникновение в историю вопроса. Это касается особенностей муниципального развития в исторической ретроспективе, протекания процессов урбанизации и развития малых городов в различные исторические периоды, а также социальной работы, которая всегда в том или ином виде велась в России. Частые экскурсии в дореволюционную, советскую и постсоветскую историю муниципального процесса не только не перегружают работу излишней информацией, но, напротив, представляются очень органичными. В сочетании с другими достоинствами работы историзм делает ее еще более интересной.

Автору действительно удалось не только провести серьезный методологический, исторический, экономический и нормативно-правовой анализ особенностей и перспектив муниципального развития в современной России, но и превратить читателя в сторонника ряда идей, отстаиваемых в работе. Одна из них заключается в том, что дальнейший социально-экономический прогресс в России предполагает превращение муниципального уровня в основное звено развития страны, обеспечения повышения качества жизни населения и развития человеческого капитала. Вторая – в том, что значение муниципального уровня в стране традиционно недооценивалось. Это имеет своим следствием несовершенство правовой и финансовой базы развития муниципальных отношений, дискредитирующее идею формально провозглашенного местного самоуправления. Третья – что муниципальная реформа далека от завершения и не-

обходима серьезная работа по приданию ей более последовательного и целенаправленного характера в соответствии со стратегическими целями превращения России в демократическое государство с мощной экономикой и хорошо развитой системой внутренних, в том числе локальных связей, в формирование которых местные сообщества и муниципалитеты могут внести существенный вклад.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Отраслевой подход на протяжении практически всего советского и постсоветского периодов устойчиво преобладал над территориальным, что привело к таким кризисным явлениям современной российской действительности, как углубление дифференциации регионов и территорий, рост числа дотационных регионов, стремительное сокращение населения на востоке страны, где сосредоточены основные природные ресурсы, и т.д.
- <sup>2</sup> Речь идет о том, что в стране сложилась определенная традиция связывать демократическое устройство прежде всего с выборностью исполнительной и законодательной власти, а также свободой прессы, в то время как одной из важнейших его сторон в демократических странах Запада является самоуправление на низовом территориальном уровне, а также право местных сообществ (подкрепленное необходимыми ресурсами) самостоятельно решать свои насущные проблемы.