

*С.В. Пакшенкова*

### **К вопросу о территориальной организации и бюджетном устройстве в городских муниципалитетах**

Стало уже традицией начинать любые исследования местного самоуправления с исторического обзора, возводящего этот институт к земской реформе 1864 г., земщине Ивана Грозного, екатерининской «Жалованной грамоте городам» или новгородскому вечу. Тем более, что при разработке проекта новой редакции ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [1] авторы этого документа следовали пожеланию Президента РФ, высказанному в Бюджетном послании Федеральному собранию (2003 г.), вспомнить и наш собственный, еще дореволюционный исторический опыт.

В России местное самоуправление пережило целый ряд важнейших переломных этапов в своем становлении. Существенный толчок в его развитии дали земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II, преследовавшие цели децентрализации. Земские и городские органы самоуправления не были подчинены местной правительственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов. В пределах своих полномочий земские и городские органы самоуправления были самостоятельны. Закон определял случаи и порядок, в которых их действия и распоряжения подлежали утверждению и контролю правительственных органов.

В отличие от государственных органов земские учреждения рассматривались как общественные по своей сути органы, решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни. Наряду с ними на местном уровне действовала и система государственного управления.

При Александре III были пересмотрены и Положение о земских учреждениях (1890 г.), и Городовое положение (1892 г.). В результате заметно усилился контроль за местными органами самоуправления со стороны правительственных чиновников не только с точки зрения законности их деятельности, но и с точки зрения целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций. Эта система местного самоуправления практически оставалась неизменной вплоть до октября 1917 г.

После Октября 1917 г. характер местного самоуправления коренным образом изменился. Старые органы местной власти были упразднены, на смену им пришли новые, в основу организации которых был положен принцип единства системы Советов как

органов государственной власти. Теория советского государственного права рассматривала Советы как представительные органы нового типа, сочетающие в своей деятельности принятие решений, их исполнение и контроль за проведением решений в жизнь. Местные советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления.

Исторические заимствования касаются прежде всего административно-территориальной реформы. Первые варианты законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) предполагали воссоздание «волостей», объединяющих несколько близлежащих поселений по принципу «транспортной доступности... в течение рабочего дня и обратно» [1, ст. 11]. Это почти буквально повторяет «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», утвержденное Александром II: «Волости образуются из состоящих в одном уезде и, по возможности, смежных, сельских обществ. Наибольшее расстояние отдаленнейших селений волости от средоточия управления оной полагается около двенадцати верст». Позднее «волости» в законе получили более современное название «муниципальных районов», однако критерий транспортной доступности при определении их границ сохранился.

Еще одно историческое заимствование – получение статуса муниципального образования в зависимости от численности населения. Александр II устанавливал, что «для волости полагается наименьшее число жителей – около трехсот ревизских мужского пола душ, а наибольшее – около двух тысяч». В современном законе подобный критерий используется для поселений: населенные пункты могут получить статус поселений, если их численность составляет, как правило, более тысячи человек. В ранних версиях при подготовке закона критерий численности вводился и для городских округов.

Однако очень важно было еще учесть и так называемые «общественные повинности», т.е. общественные работы в целях решения вопросов местного значения поселений [1, ст. 17]. Действительно, такие повинности были широко распространены до революции, составляя в отдельные периоды до половины земских «доходов». Закон предлагает развивать общественные

повинности на добровольной основе, но весь строй русского языка противоречит этой конструкции, сказать по-русски «добровольная повинность» просто невозможно.

Отсюда вывод, что не все исторические зависимости представляются достаточно обоснованными. Из опыта становления местного самоуправления в России наибольший интерес представляет анализ сотрудничества государства и общества, соотношения местной самостоятельности и государственного контроля. Сегодняшние споры можно проиллюстрировать материалами столетней давности. Например, сторонники государственного подхода могли бы найти союзника в лице М.Н. Каткова, который считал, что самое главное – устроить на твердых началах и поставить в правильное отношение к центральному правительству земство и местное управление.

Большое распространение сегодня получило представление о том, что местное самоуправление в России было создано государством в ходе земской реформы 1860-х гг. Местные сообщества (*communities*), ставшие основой самоуправления в Европе, у нас отсутствовали, поэтому единственный для России путь развития местного самоуправления – это давление «сверху». История свидетельствует об обратном. Корни местного самоуправления не в государственной системе, а в крестьянской общине, в традиции решать важнейшие хозяйственные вопросы «всемирно», которая была свойственна не только русским, но и другим народам и этническим группам. Менее известный, но не менее значимый факт российской истории – городские сообщества, позитивный толчок развитию которых дало Городовое положение 1870 г. Оно носило внесословный характер, предоставляя избирательное право каждому городскому обывателю, если он владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочной торг (лицензию на право мелкой торговли) и т.п. Городское общественное управление имело сравнительно широкую самостоятельность в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или в некоторых случаях министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы (как правило, финансовые).

На современном этапе следует учитывать значение трех основных теорий местного самоуправления. Для развития местного самоуправления в 1990-х гг. была характерна смена концепций, послужившая основой политических преобразований. Начало было положено экспериментами по внедрению самофинансирования и хозрасчета в области территориального управления (1990–1991 гг.). Однако на смену хозяйственной территории быстро пришла концепция дуализма, а фактически – государственная теория

управления. Местные советы стали элементами государственной системы (1991–1993 гг.). Конституция 1993 г. была создана в рамках общественной теории местного самоуправления. Она вывела значение местного самоуправления за рамки узкопрагматического его понимания как системы местной власти, обеспечивающей эффективность управления городами и селами. Свидетельство тому – конституционные гарантии местного самоуправления и прежде всего гарантии независимости местного самоуправления от системы государственной власти.

Сегодня многие российские политики и эксперты, которые *de facto* считали местное самоуправление третьим (местным) уровнем власти, обосновывают общность двух институтов тем, что они оба входят в систему публичной власти, а значит собственно властью и являются. Термин «публичная власть» используется как общеродовое понятие для государства и местного самоуправления. Аргументом в пользу такого объединения считается обязательность решений органов местного самоуправления для граждан, аналогичная обязательности решений органов государственной власти.

Хотя трактовка органов государственной власти и органов местного самоуправления как единого властного (неполитического) института представляется недостаточно корректной, она имеет большую популярность в нашей стране. Это во многом обусловлено тем, что органы местного самоуправления выполняют значительную часть государственных полномочий. Сохраняется и ментальность советской поры, когда местная власть для принятия собственных решений ждала установок от власти государственной. Признать, что местное самоуправление – форма самоорганизации населения, сегодня мешает неверие в силы общества регулировать свою жизнедеятельность самостоятельно, без принуждения государственных институтов. Логика такова: «Чтобы местное самоуправление имело реальные полномочия и реальные рычаги управления, его нужно отнести к институту власти. Если местное самоуправление будет проходить по общественной линии, оно остается «бесправным».

Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Конституционные принципы легли в основу Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., который конкретизировал права граждан на осуществление местного самоуправления, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и другие вопросы [2]. Например, закон конкретизирует право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

Он определяет «роль местного самоуправления в осуществлении народовластия», а не в системе ор-

ганов публичной власти, детализирует «государственные гарантии его осуществления». Тем самым он вслед за Конституцией трактует местное самоуправление как самостоятельный демократический институт. В этом законе впервые установлены критерии наделяния поселений статусом муниципального образования. К ним относятся: муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления, а также устав [2, ст. 1].

В наибольшей степени атрибутами полноценных муниципальных образований обеспечены административные районы и города.

С городскими районами и округами сложилась уникальная ситуация. С одной стороны, только половина из них имели устав, бюджет и собственность, но, с другой стороны, абсолютно во всех без исключения муниципалитетах данного типа функционировали выборные органы самоуправления.

Во время принятия первого закона об общих принципах организации МСУ (1995 г.) подразумевалось, что вся Россия, подобно европейским странам и США, покроется муниципальными образованиями. Однако низкая гражданская активность россиян позволила местным элитам, сориентированным на сохранение прежней административно-командной вертикали, провести на референдумах решения, по которым муниципальным образованием становился, как правило, район или крупный город. Они сохранили «вассальную» зависимость от государственной власти субъекта Федерации. Назначаемые ею главы городских и сельских поселковых администраций оказались неподотчетны жителям. Местная власть еще больше отделилась от народа.

Региональные законы о местном самоуправлении по-разному определяли структуру органов местного самоуправления и его уровни. В одних речь идет только о крупных городах и сельских районах (Ульяновская область), а поселки, села, группы сел, малые города считались подразделениями районных администраций. Другая крайность (Башкортостан, Татарстан) – крупные города и сельские районы не относились к самоуправляющимся единицам, там действовали органы государственной власти, самоуправление же организовывалось в малых городах, поселках и селах.

Многое определялось уже сложившейся в том или ином регионе схемой территориальной организации местного самоуправления, что порождало непростую проблему разноразмерных муниципальных образований.

Корни этой проблемы лежат в унаследованной от советского периода иерархической структуре населенных пунктов и административно-территориальных единиц, для которой был характерен, например, разный статус городов, расположенных в одном и том же субъекте Российской Федерации (города союзного, республиканского, районного значения).

До 1995 г. существовало три уровня административно-территориального деления и, соответственно, три уровня бюджетной системы субъектов Российской Федерации: 1) региональный (субъектов Российской Федерации); 2) районов и городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения; 3) районов в городах, городов районного значения, поселков, сельских администраций.

Федеральный закон №154-ФЗ от 28.08.1995 г. допускал различные трактовки функций и предметов ведения местного самоуправления и не устанавливал четкого разграничения доходных и расходных полномочий органов местного самоуправления, в том числе между муниципальными образованиями разных типов и территориальных уровней, не был определен порядок организации местного самоуправления в административных районах городов [2].

В результате в большинстве субъектов Российской Федерации муниципальные образования и местные бюджеты были сформированы на уровне бывших городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения и административных районов. Территориальные единицы более низкого уровня (административные районы городов, бывшие города районного значения, поселки, сельсоветы), ранее имевшие свои бюджеты, были переведены на сметное финансирование. В отдельных субъектах Российской Федерации муниципальные образования и местные бюджеты были созданы на уровне городов, поселков, сельских администраций, в ряде субъектов Российской Федерации формально появились два уровня муниципальных образований, при этом реально бюджетный процесс осуществлялся только на уровне районов. В большинстве крупных городов – административных центрах субъектов Российской Федерации – существовали следующие формы организации внутригородских административных территорий: районы города, поселки и села, находящиеся на административной территории города. При этом территориальная и организационная структура городов в Российской Федерации определялась в соответствии с Уставом города муниципального образования.

Район города – «часть территории города, выделенная в целях рациональной организации управления городским хозяйством, улучшения обслуживания населения и приближения органов местного самоуправления в городе к населению» [3, ст. 12, п. 1]. Решение об установлении и изменении границ, наименований районов города принималось представительным органом местного самоуправления по представлению мэра города с учетом экономико-географических и демографических особенностей территории и исторических традиций города.

На начало 2005 г. город Барнаул включал пять районов: Центральный, Октябрьский, Железнодорожный, Индустриальный и Ленинский.

Кроме административных районов на территории Барнаула находились рабочие поселки – Южный, Научный городок, Затон, Новосиликатный и сельские населенные пункты: села – Власиха, Гоньба, Лебяжье; поселки – Лесной, Новомихайловка, Пригородный, Березовка, Землянуха, Казенная Заимка, Центральный, Бельмесево, Конюхи, Мохнатушка, Черницкое, Ягодное, Борзовая Заимка, Плодопитомник, Садовод; станции – Власиха, Ползуново, Железнодорожная казарма 242-й км, Железнодорожная казарма 250-й км, Железнодорожная казарма 253-й км.

Важно отметить, что органы местного самоуправления организационно не являлись местными органами государственной власти.

Новая концепция развития местного самоуправления и прежде всего его территориальная организация заложена в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1].

В соответствии с этим документом можно иметь два типа территориальных образований: поселения (городские и сельские) и муниципальные районы, городские округа. Крупные города приравняются к муниципальным округам.

В случае двухуровневого построения в границах одного муниципального образования могут быть другие муниципальные образования. Реформа жестко продиктовала всем субъектам Российской Федерации обязательность двухуровневой системы местного самоуправления с созданием значительного числа новых поселенческих муниципалитетов. По имеющимся оценкам, общее количество таковых – 23–24 тысячи. В соответствии с требованиями закона все они должны иметь свой бюджет, четко установленные собственные доходные и расходные полномочия, муниципальную собственность, а также при принятии соответствующих федеральных законов и законов субъектов Федерации исполнять делегированные полномочия.

Следует согласиться с мнением Е. Бухвальда и А. Трухова, что крупным просчетом следует считать принятый вариант закрепления муниципального и бюджетного статуса крупных городов – столиц субъектов Федерации и городов с населением 1 миллион человек и более [4]. Федеральный закон предусматривает создание внутригородских муниципальных округов только в городах федерального значения. Все прочие крупные города подлежат преобразованию (и уже фактически преобразованы) в единые муниципальные образования – городские округа с ликвидацией внутригородских муниципальных образований и их бюджетов, если таковые имелись к моменту начала реформы.

Старая система управления в течение пяти лет (1995–2000 гг.) с помощью консолидированного бюджета Барнаула (свода городского бюджета и пяти районных бюджетов города) позволяет усомниться

в точке зрения сторонников интеграции бюджетных средств города в одних руках. Анализ показал, что районные власти города более эффективно управляли имеющимися ресурсами и достигали поставленных перед ними целей, соблюдая уровень расходов бюджетных средств в пределах установленных лимитов. Доходы хоть и не покрывали всех расходов районных властей, но все же обеспечивали заинтересованность районных органов власти в собираемости налогов.

Ликвидация в Барнауле – столице Алтайского края – районных муниципальных структур, имевших самостоятельный бюджет, резко снизила заинтересованность работников муниципального управления в инициативном решении экономических и социальных проблем «своих территорий» и в общем качестве управления на субгородском уровне.

В городе, где проживает около 650 тыс. чел., были ликвидированы муниципальные образования, действовавшие на уровне пяти районов города и имевшие самостоятельные бюджеты.

Численность населения района в г. Барнауле сопоставима с численностью населения четырех–пяти муниципальных районов.

В соответствии с Федеральным законом №131 сельский район Алтайского края средней численностью около 8 тыс. чел. следует делить на поселенческие (низовые) муниципалитеты, а в районе г. Барнаула с населением в среднем 125 тыс. чел. этого делать нельзя. При такой ситуации имеется нарушение главного принципа вышеуказанного Федерального закона в части недопустимости усиления неравенства населения различных видов поселений в прямом доступе к институтам местного самоуправления.

Изменить сложившуюся ситуацию в Барнауле и других региональных столицах можно было бы в случае внесения некоторых поправок в Федеральный закон №131-ФЗ от 06.10.2003 г. Здесь следовало бы предусмотреть создание внутригородских муниципальных округов в городах – столицах регионов и в городах с населением от 500 тыс. до 1 млн чел. Автор данной публикации поддерживает мнение ведущих ученых-экономистов Е. Бухвальда и А. Трухова: в крупных городах на систему муниципальных институтов «городской округ – внутригородской округ» не следует распространять схему разграничения доходных и расходных полномочий, сформулированную в законодательстве для системы «муниципальный район – поселение» [4].

Другими словами, не следует вводить в закон особую статью по вопросам местного значения внутригородского муниципального округа. В каждом конкретном случае этот вопрос должен решаться представительным органом управления городского округа (города), принимающим решение о создании внутригородских муниципальных образований.

### Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления : Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. №40.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.08.1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. №36.
3. Устав муниципального образования городского округа – города Барнаула Алтайского края // Вечерний Барнаул. 2005, 18 авг.
4. Бухвальд, Е. Налогово-бюджетные проблемы муниципального уровня / Е. Бухвальд, А. Трухов // Экономист. 2006. №10.