

---

## РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО В XXI СТОЛЕТИИ

---

### Местное самоуправление в современной России, или Хроники крайней власти

О.А. МОЛЯРЕНКО\*

\***Ольга Андреевна Моляренко** – кандидат социологических наук, доцент, кафедра местного самоуправления, Департамент политики и управления, Факультет социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: omolyarenko@hse.ru, omolyarenko@gmail.com

**Цитирование:** Моляренко О.А. (2021) Местное самоуправление в современной России, или Хроники крайней власти // Мир России. Т. 30. № 1. С. 8–28. DOI: 10.17323/1811-038X-2021-30-1-8-28

*Статья посвящена развитию местного самоуправления в России на протяжении последних трех десятилетий. Предпринята попытка не только обобщенного описания происходящих изменений, но и реконструкции логики законодателя, отталкивающаяся от видения Дж. Скоттом воплощения благих намерений государства. Постсоветская центральная власть максимально обособилась от местного самоуправления, используя муниципалитеты в качестве защиты от претендующего на социальные гарантии населения. Во многом поэтому местное самоуправление 1990-х – начала 2000-х годов являлось довольно независимым и крайне разнообразным. В условиях постепенного укрепления государства и получения им преимущественно негативной обратной связи о состоянии местного самоуправления от жителей и региональных властей федерация решила навести на местах «порядок», начав унификацию и стандартизацию организационных и иных основ муниципальной власти. В результате этих мер к настоящему моменту местное самоуправление оказалось фактически огосударствлено.*

**Ключевые слова:** муниципалитеты, местное самоуправление, реформы местного самоуправления, централизация, публичная власть, оптимизация муниципальной власти, объединение муниципальных образований

## Введение

Тема местного самоуправления (МСУ) содержит огромное количество подтем и направлений: экономическая основа МСУ, муниципальные финансы, муниципальное право, местное хозяйство, территориальная организация муниципалитетов, взаимодействие органов МСУ с государством и населением, пространственное развитие муниципалитетов и т. д. Их изучением занимаются представители широкого спектра дисциплин: управленцы, правоведы, урбанисты, географы, экономисты, социологи. В статье затрагиваются и смежные с местным самоуправлением сферы, в частности, федерализм, публичные закупки, официальная статистика. В связи с этим обзор литературы намеренно ограничен публикациями, решающими аналогичную задачу – описание общей логики происходящих процессов с упором на отношение центральной власти к местному самоуправлению. В этом пуле публикаций можно условно выделить три базовых направления: романтическое, конъюнктурное и скептическое.

**Романтическим** мы считаем позиционирование реформ местного самоуправления первого постсоветского десятилетия как компоненты демократического строительства, возвращающего институты гражданского общества и самоорганизации населения *исключительно* в целях либерализации власти, создания «нормального» государства по аналогии с лучшими европейскими образцами [Картухин, Маркварт 2019; Бабун 2017; Диденко, Бабичев 2014]. В такой картине мира действия власти после 2000 г. характеризуются как выхолащивание, «убийство» местного самоуправления и сопровождающей его низовой демократии, осуществляющейся в рамках процесса выстраивания вертикали власти [Картухин, Маркварт 2019; Бабун 2017; Кордонский, Плюснин 2011]. Вопросы «Зачем, по каким причинам выстраивается вертикаль?», «Есть ли какие-то объективные предпосылки для централизации?» исследователями либо не рассматриваются, либо ими приводятся отсылки к ментальности и архетипам общественного сознания [Картухин, Маркварт 2019; *Местное самоуправление в России* 2009]. В целом среди приверженцев такой онтологии преобладают исследователи и эксперты, имеющие непосредственное отношение к разработке реформ местного самоуправления в 1990-х гг.

**Конъюнктурной** можно назвать трактовку, согласно которой *современная* центральная власть продолжает делать все от нее зависящее для *возвращения* *сверху* полноценного и автономного самоуправления, однако по каким-либо причинам попытки не удаются [Бабичев 2014; *Место для местного самоуправления в России* 2017 (А. Максимов)]. Как правило, роль «вредителя» отводится региональным властям, препятствующим становлению самой близкой к народу власти на своей территории (это не исключительный аспект позиции, негативные оценки роли руководства регионов присутствуют и у «романтиков» со «скептиками» [Глазычев 2009; Картухин, Маркварт 2019]). Чаще всего такого видения придерживаются эксперты, являющиеся действующими федеральными чиновниками или руководителями общероссийских объединений местного самоуправления.

**Скептической** можно назвать позицию авторов, сомневающихся в том, что местное самоуправление создавалось настолько обособленным от государства *исключительно* в целях либерализации и демократизации [Кордонский, Плюснин 2011; Лексин 2011]. Действия современной власти в такой трактовке

оцениваются как безусловно сокращающие автономность местного самоуправления, но вызванные *также и объективными причинами* (необходимостью перераспределения финансовых ресурсов между муниципалитетами, поддержания минимального уровня муниципальных социальных услуг), а не злым умыслом законодателя [Глазычев 2009; Лексин 2011; Макаренко, Максимов, Миронов, Михеев, Шавишвили 2009].

В чистом виде представленные позиции не встречаются, что видно и из пересечений фамилий авторов в ссылках выше: так, усматривающие основные причины отделения муниципалитетов от государства в перекладывании ответственности и обязательств без ресурсов С.Г. Кордонский и Ю.М. Плюсин при оценках ситуации на начало 2010-х гг. склоняются к осуждению ужимающей местное самоуправление федерации без анализа причин таких действий [Кордонский, Плюсин 2011]. Также трактовки могут меняться во времени: изначально скептические исследователи [Глазычев 2009; Лексин 2011] стали позднее склоняться к оценке действий государства как разрушительных по отношению к МСУ (выхолащивающих самоуправление) и проводимых именно с целью централизации власти [Глазычев (1) 2011; Глазычев, Стародубровская 2011; Лексин 2016].

Реконструкция логики развития местного самоуправления в данной статье во многом придерживается духа Дж. Скотта [Scott 1998]: при описании истории принятых решений и их последствий мы исходили из благой интенции государства к улучшению социально-экономической реальности, в частности, положения на местах – местного самоуправления. Желание российской власти наладить работу местного самоуправления и негативная оценка рядом экспертов, муниципальных служащих и частью местного населения, неизбежно происходящие в рамках такого наведения порядка стандартизации и централизации, представляются нам процессами, аналогичными болезненной реакции скоттовского прусского леса на научное лесоводство и отторжению жителями идеально спланированных прозрачных для власти городских пространств.

Картина событий до введения 131-ФЗ реконструирована по письменным научно-исследовательским источникам, устным рассказам ведущих экспертов в сфере местного самоуправления и воспоминаниям наших респондентов в муниципалитетах. Последующее описание представляет собой обобщение результатов полевых экспедиций (главным образом наблюдений и интервью), в которых автор побывала в период 2010 – конца 2019 гг., в сочетании с отслеживанием и анализом изменений нормативной правовой базы. Всего в качестве рядового члена, заместителя руководителя или руководителя автор приняла участие примерно в 50 исследовательских экспедициях, которые финансировались либо НИУ ВШЭ, либо Фондом «Хамовники». География полевых выездов довольно обширна – от Калининградской области до Хабаровского края с запада на восток, от Архангельской области до Северной Осетии и Приморского края с севера на юг; всего порядка 35 субъектов РФ (поскольку некоторые экспедиции проводились в новые муниципальные образования (МО) уже обследованных ранее регионов). Подсчеты неточны, но за это время автор посетила по меньшей мере 350 муниципалитетов, в каждом проведены интервью (из представителей ОМСУ) как минимум с главой МО или главой администрации МО. Во всех экспедициях также интервьюировались местные жители из различных социальных групп и чиновники территориальных отделов федеральных органов исполнительной власти, во многих – представители региональной власти.

## Местное самоуправление 1990-х гг.

На систему местного самоуправления, складывающуюся на протяжении 1990-х гг., повлиял определенный стартовый политико-экономический контекст разработки и внедрения ее нормативных основ. Первым важным фактором стала *проблема масштабных действующих обязательств при дефиците финансовых средств* [Кордонский, Плюснин 2010]. К концу существования Советского Союза власти набрали огромное количество социальных обязательств перед населением, требовавших значительных финансовых ресурсов: бесплатное здравоохранение и образование, предоставление бесплатного жилья, дешевые жилищно-коммунальные и транспортные услуги. При этом примерно с середины 1980-х гг. появились серьезные затруднения с наполнением государственного бюджета. Россия как преемник СССР наследовала эти проблемы, в связи с чем необходимость снижения действующих обязательств государства стала принципиальной задачей, требующей незамедлительного решения. С другой стороны, коммерциализация ранее бюджетных услуг (на фоне роста цен и иных социально-экономических шоков) грозила вызвать крайне негативную реакцию населения – как минимум массовые протесты и забастовки. В таких условиях создание квазигосударственного уровня, формально строго отделенного от государства, и передача ему самых затратных полномочий (не обеспеченных необходимыми финансовыми ресурсами – в тех условиях это было невозможно) позволили бы государству создать своеобразный защитный буфер от населения.

Второй из базовых проблем можно считать *угрозу распада страны*<sup>1</sup>. С точки зрения социально-экономической состоятельности территориальных единиц Россия гипотетически могла бы распасться на отдельные регионы, но не могла бы расколоться на *отдельные муниципалитеты*, поскольку их размер слишком мал, а экономика не самодостаточна. Наделение муниципальных образований большим объемом собственных полномочий, прав и обязанностей, во-первых, повысило бы лояльность местных властей к федеральному центру и обеспечило бы центростремительные тенденции в противовес центробежным региональным. Во-вторых, достаточно автономные муниципалитеты хронически продуцировали бы ряд неотложных задач для властей субъектов федерации, тем самым отвлекая их от размышлений о независимости. Таким образом, создание полноценного местного самоуправления с существенным набором источников доходов и собственных полномочий позволило бы «стянуть» страну обратно, не дав ей развалиться на части<sup>2</sup>.

Только третьим, и, с нашей точки зрения, не существенным, но декларативным фактором можно считать *стремление к переходу на западные управленческие и социально-экономические модели*. Как было отмечено ранее, в «романтических» представлениях создание независимого от государства уровня местного

<sup>1</sup> Фактор в качестве повлиявшего на автономность МСУ был озвучен О.А. Мотяковой (в 2002–2005 гг. – заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления; в 2005–2011 гг. – руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления; в 2011–2014 гг. – руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера).

<sup>2</sup> Это лишь один из факторов, обеспечивших центростремительность территорий.

самоуправления было важной вехой на пути к построению демократического общества – повышению вовлечения общественности в принятие решений и контроль над их исполнением. Предполагалось, что жители самостоятельно будут определять необходимый уровень социальных благ в муниципалитете, приоритеты развития и прочее, что позволит учесть социально-экономическую, культурную, географическую и иные виды дифференциации территорий РФ. Значимым можно считать и то, что внедрение института в такой форме дало возможность *мимикрировать под «нормальные»* (в нормативном смысле идеальности западных моделей) *развитые государства* (подробнее о такой мимикрии см. [Бляхер 2017, Павлов 2016]) и встроиться в их дискурс на международной арене.

В такой логике и начинали разворачиваться события: указ президента РФ № 1760<sup>3</sup> от 1993 г. являлся скорее временной адаптацией положений еще советского закона о местном самоуправлении<sup>4</sup>, чем системным решением, однако уже по нему была видна будущая рамочность федерального регулирования (не были установлены закрытые перечни возможных видов муниципалитетов, видов органов местного самоуправления, не были расшифрованы базовые понятия). В декабре 1993 г. была принята Конституция РФ, закрепившая отделение местного самоуправления от государственной власти (ст. 12).

Системное закрепление изложенных принципов произошло с принятием в 1995 г. 154-ФЗ<sup>5</sup>. В нем и в соответствующих законах о финансах<sup>6</sup> была зафиксирована высокая автономность местного самоуправления относительно широты собственных полномочий, доходных источников, возможных действий органов власти. Отметим, что к этому времени угроза территориального распада была преодолена, в связи с чем множество организационных вопросов было передано на уровень субъектов РФ – например, установление перечня видов муниципальных образований и порядка территориальных преобразований муниципалитетов.

Последней вехой тренда расширения независимости местного самоуправления можно считать ратификацию Европейской хартии местного самоуправления в 1998 г.<sup>7</sup> Отметим, что ни одна из подписавших Хартию стран, кроме России, не приняла ее в полном объеме в силу институциональной сложности действительного внедрения в жизнь ее положений. Возможно, такое действие отечественных федеральных властей было вызвано как раз имитационно-мимикрическими мотивами – желанием не просто подражать развитому миру, но и перещеголять его в демократичности. В целом положения Хартии были отражены в законодательстве, однако исполнялись они (и продолжают исполняться) только по возможности.

Таким образом, 1991–2002 гг. можно считать периодом максимально автономного местного самоуправления в современной России – это время наивысшей его независимости от государственной власти (ближайшие предшествующие аналоги – первые два десятилетия земств после Земской реформы Александра II;

<sup>3</sup> Указ президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>4</sup> Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>6</sup> Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>7</sup> Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».



с учетом специфики времени – местные советы начала – середины 1920-х гг.). Однако такая автономность, включая финансовую, на практике претворилась в жизнь на крайне неоднородной территории Российской Федерации весьма разнообразно:

- *Финансово-экономическая дифференциация муниципалитетов.* Квазирыночное закрепление за территориями максимально возможного числа собственных доходных источников привело к тому, что бедные муниципалитеты все больше беднели, богатые – богатели. В условиях минимального перераспределения финансовых ресурсов между муниципальными образованиями произошло выраженное расслоение их бюджетной обеспеченности. Иными словами, местные доходы оказались полностью зависимыми от состояния экономики в муниципалитете, при этом администрации депрессивных муниципальных образований остались без средств для стимулирования локальной экономики. В процентном соотношении «богатых» муниципалитетов было мало, и ряд экспертов [Макаренко, Максимов, Миронов, Михеев, Шавишвили 2009] связывали плачевное состояние местных финансов с региональной политикой и постепенным аккумулярованием средств субъектами федерации на региональном уровне. Однако следует отметить, что уровень местного самоуправления, как было описано ранее, создавался именно для перекладывания проблемы масштабных социальных обязательств в условиях отсутствия средств на их исполнение. То есть несбалансированность доходной и расходной частей местных бюджетов на этом этапе проявилась не только по вине региональных властей: она закладывалась федерацией в систему местного самоуправления изначально.
- *Высокая дифференциация уровня социальных услуг.* Этот фактор обусловлен преимущественно предыдущим: муниципальные образования располагали разным количеством денег на выполнение полномочий (даже при условии выведения за скобки географической, транспортной и иных специфик территорий, провоцирующих дифференциацию). Значимое число муниципалитетов не могли предоставить соответствующие даже минимальным стандартам услуги в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунального обслуживания. Таким образом, нарастала и обострялась дискриминация населения по месту проживания.
- *Девiantное поведение местных элит.* Автономность в условиях индифферентности основной массы населения (занимающегося в 1990-е гг. преимущественно вопросами физического выживания) к местному самоуправлению и отсутствия жесткой регламентации и контроля со стороны вышестоящих уровней власти зачастую приводила к произволу на местах или как минимум ставила качество муниципального управления в исключительную и прямую зависимость от личностных черт главы муниципалитета и руководства администрации. Многочисленны кейсы конца 1990-х, когда квартиры, предназначенные для очередников социальных категорий, доставались руководству и родственникам руководителей муниципалитетов, бюджетные средства разворовывались, местные власти «закрывались» от населения и проводили решения, принимаемые исключительно в собственных интересах или интересах оплачивающих такие решения частных лиц.
- *Сжатие системы расселения и территориальной организации экономики при инерционном сохранении административно-территориальной структуры*

власти. С падением Советского Союза и изменением принципов функционирования экономики нарастала миграция населения по территории страны вслед за перераспределением географии рабочих мест. Первыми от этого пострадали малые промышленные города, в которых банкротились производственные предприятия. Колхозы и совхозы просуществовали (преимущественно в реорганизованном виде) в относительно благополучном положении примерно до конца 1990-х – начала 2000-х гг., после чего население сельской местности также потянулось в райцентры и столицы регионов. Этот процесс, начавшийся в 1990-х и продолжающийся до сих пор<sup>8</sup>, емко описан В.Л. Глазычевым: «модель расселения, скроенная по лекалам плановой экономики, повисла на России, как пиджак на сильно похудевшем человеке» [Глазычев (2) 2011].

- *Постепенное укрепление власти регионов.* После преодоления угрозы территориальной целостности федерация передала регионам широкий спектр организационных полномочий в сфере местного самоуправления, в связи с чем некоторые субъекты федерации старались встроить муниципальный уровень в систему региональной власти: например, практиковались ущемление прав населения на осуществление местного самоуправления (фактическое назначение глав муниципалитетов губернаторами) и передача муниципалитетам нефинансируемых мандатов (полномочий без финансового обеспечения).

В таком негативном контексте отметим тем не менее, что позитивные практики и успешные примеры организации самостоятельного и полноценного местного самоуправления также присутствовали. Имеются в виду те муниципалитеты, в которых формальные институты успешно воплотились в фактические в соответствии с изначально задуманной законодателем моделью: население стремилось к самоуправлению, финансовых средств хватало на полномочия, действительно избранные жителями главы оказывались равнодушными к проблемам территории и потребностям населения, профессионально подходили к решению задач. Однако таких позитивных практик в целом было меньше, и, что более важно, информация о них практически не доходила до федерального центра по системе обратной связи, а если даже доходила, воспринималась не настолько остро, как информация об имеющихся проблемах. Большинство управленцев в первую очередь думали о том, как исправлять провалы и дисфункции, а не о том, как тиражировать успешные практики.

## Реформа 2003 г.

Представляется обоснованным, что меры государства в отношении местного самоуправления, предпринимаемые на протяжении двух первых десятилетий XXI в. в условиях постепенного улучшения социально-экономической ситуации в стране (что расширяло пространство возможностей федерального центра), можно трактовать как реакцию на сложившееся положение дел и стремление навести порядок в ответ на многочисленные поступающие с мест жалобы.

<sup>8</sup> С выведением за скобки южных плодородных территорий и некоторых других зон.

Заметим, что увеличивающееся вмешательство в какой-либо процесс со стороны центральной власти обычно сопровождается параллельной стандартизацией (унификацией) целевой сферы. Иными словами, чтобы воздействовать на какое-либо явление, государству надо сначала понять и классифицировать его, упростить, сделать более прозрачным и управляемым. Например, для регулирования сферы земельных отношений, в частности, простоты наследования земельных участков, с начала XIX в. государственная власть активно боролась с чересполосицей – системой, удобной для общины, но непрозрачной и непонятной для внешнего наблюдателя [Scott 1998]. Помимо простоты самой организации, нужна и единая унифицированная система измерений: так, почти повсеместно до начала XVIII в. использовались исключительно локальные меры и веса, чаще всего привычные для пользователей в конкретной местности, но не удобные для использования центральной власти.

Поскольку на предыдущем этапе муниципалитетам и регионам дали карт-бланш на организацию местного самоуправления, к началу XXI в. государство получило десятки видов муниципальных образований, местных органов власти, специфические местные налоги, разные объемы полномочий локальных властей. Для центральной власти муниципальный уровень был непрозрачным и хаотичным. В связи с этим первой и наиболее важной инструментальной задачей государства стали создание и закрепление в законодательстве единых организационных основ, в частности, разработка закрытого перечня возможных видов муниципальных образований, унификация объема прав и полномочий. Второй задачей, наиболее значимой с точки зрения объема жалоб и запросов, явилось восстановление финансовой «справедливости», т.е. выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, для чего следовало выстроить процессы перераспределения ресурсов между территориями-донорами и территориями-реципиентами.

Таким образом, фундаментом 131-ФЗ стали необходимость унификации<sup>9</sup> местного самоуправления (создания единых для всей территории страны организационных основ) и потребность выровнять финансовое положение муниципалитетов для возможности оказания хотя бы минимального стандартного (в идеале – единого) уровня социальных услуг населению. При этом полномочия местного самоуправления были прописаны четко, но сам их объем практически не уменьшался по сравнению с предыдущим периодом<sup>10</sup>. Важно подчеркнуть, что на этом этапе власть не отказывалась от идеи решения максимально возможного количества социально-хозяйственных вопросов на наиболее близком к населению уровне, –

<sup>9</sup> В дальнейшем эта унификация ожидаемо подвергалась критике со стороны экспертного сообщества. Аргументировалось, что в условиях географической, экономической, социальной, культурной и иной неоднородности территории РФ введение строгих единых основ приведет к неэффективности на местах, к невозможности подстройки под локальные потребности.

<sup>10</sup> Формулировки вопросов местного значения – сюжет проблемный. Законодатель намеренно оставил их достаточно общими для того, чтобы органы местного самоуправления могли подстроить непосредственное выполнение под локальные условия. Однако, во-первых, зачастую муниципалитеты в итоге не понимали, что же им нужно делать, если обозначено, что они должны «способствовать...», «создавать условия для...», «участвовать в...», во-вторых, как будет отмечено далее, серьезной проблемой стала широта трактовки таких неконкретизированных положений контрольно-надзорными органами для применения санкций к органам местного самоуправления.



наоборот, для неурбанизированной территории была определена двухуровневая модель организации местного самоуправления (район и поселения в его составе).

Закрепление допустимых моделей федеральным законодательством также должно было ограничить влияние субъектов федерации на местное самоуправление. Параллельно в Бюджетном<sup>11</sup> и Налоговом<sup>12</sup> кодексах были подробно описаны источники доходов местных бюджетов, при этом собственные налоговые и неналоговые поступления были по сравнению с предыдущим периодом ограничены, а фискальная система в целом централизована – для упоминавшейся выше возможности выравнивания нижестоящих бюджетов вышестоящими. Внимание уделялось и проблеме нефинансируемых мандатов на муниципальном уровне: законодательство определило, что делегирование полномочий в обязательном порядке должно сопровождаться передачей финансовых средств в форме субвенций на их исполнение.

Новый закон о местном самоуправлении вступал в силу постепенно и территориально неравномерно: часть положений 131-ФЗ заработала уже с октября 2003 г., в 46 субъектах РФ он полностью вступил в силу с 1 января 2006 г., в оставшихся – с 1 января 2009 г. (исключение – Республики Чечня и Ингушетия (в связи с неопределенностью границ) – с 1 января 2010 г.) [Макаренко, Максимов, Миронов, Михеев, Шавишвили 2009; Реформа местного самоуправления в РФ 2009].

Заложенные базовые принципы значительно преломились о практику. Изначально деструктивным фактором оказалась своеобразная «матрешка патернализма»: каждый из уровней власти сомневался, что нижестоящие действительно справятся с самоуправлением, поэтому, несмотря на вводимые формальные нормы, наделения полным объемом возможностей и финансовых средств зачастую фактически не происходило. Так, многие муниципальные районы старались предотвратить усиление поселенческого звена, для чего аккумулировали на своем уровне денежные средства и неформально стимулировали поселения передавать на районный уровень свои полномочия. В наших интервью представители органов местного самоуправления районного уровня объясняли это тем, что власти поселений не смогли бы справиться с полным кругом обязанностей в силу нехватки кадровых, финансовых, организационных и иных ресурсов. Надо признать, что у существенного числа поселений в итоге даже не было шанса проверить свои возможности.

Часть регионов старалась упростить систему муниципального управления на своей территории, стимулируя муниципалитеты к объединению и иным формам укрупнения. На это были и объективные причины – продолжающиеся процессы внутренней миграции привели к сокращению численности населения и общего количества населенных пунктов в сельской местности (за исключением ряда территорий, например, южных плодородных зон), поэтому с точки зрения пропорциональности числа специалистов (количества муниципальных служащих на тысячу населения) сельские муниципалитеты могли выглядеть избыточными, требующими оптимизации. С другой стороны, остающееся в депрессивных муниципалитетах население – самое социально не защищенное, не имеющее возмож-

<sup>11</sup> Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации».

<sup>12</sup> Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая» и Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ «Налоговый Кодекс Российской Федерации. Часть вторая».

ности переехать (малообеспеченные семьи, инвалиды, пенсионеры), именно оно больше всего нуждалось в широком спектре социальных услуг и было ограничено в возможностях добираться в другие населенные пункты для их получения. Ликвидация органов местного самоуправления (одного из немногочисленных работодателей) на таких территориях в связи с укрупнением муниципалитетов привело и к сокращению рабочих мест на локальном рынке труда, иными словами, запущился мультипликативный процесс депопуляции сельской местности.

В условиях финансовой централизации субъекты федерации получили больше рычагов неформального давления на муниципалитеты, некоторые регионы старались сконцентрировать как можно больше средств на своем уровне, не доводя ресурсы до муниципальных образований. При этом принципы перераспределения в действительности дестимулировали муниципалитеты наращивать собственную доходную базу. Например, при привлечении на территорию нового инвестора муниципалитет получал рост налоговых доходов в первом финансовом периоде, однако уже в следующем ему на примерно соответствующую величину снижали объем выравнивающих трансфертов с регионального уровня: многие органы местного самоуправления считали такой подход несправедливым, лишаящим интереса развивать экономику на своей территории<sup>13</sup>.

Таким образом, в результате проведения реформы формально местное самоуправление было унифицировано, муниципалитеты оказались ответственными за широкий круг вопросов местного значения, но при этом были весьма ограничены в финансовых ресурсах, более того, объем последних стал зависеть не столько от собственных усилий органов МСУ, сколько от (зачастую субъективных) решений региональных властей.

## **Косвенное регулирование**

Положение местного самоуправления менялось не только в связи с проведением описанной реформы, но и ввиду возрастания регулирования смежных сфер и выстраивания более жестких организационных основ публичного управления в целом.

*Публичные закупки.* С середины 2000-х гг. государство начало обращать пристальное внимание на то, как осуществляется закупка товаров, работ и услуг для нужд органов власти и публичных учреждений<sup>14</sup>. Это было вызвано желанием упорядочить государственные и муниципальные закупки, сделать их прозрачными и контролируруемыми, ликвидировать nepотизм и коррупцию. Организационные основы распространялись и на муниципальный уровень. Заметим, что такой подход стал доминирующим с начала – середины 2000-х гг.: центральная власть приступила к внедрению единых для всей публичной власти механизмов

<sup>13</sup> Ловушка welfare state – перераспределение дестимулирует как реципиентов, так и доноров.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», впоследствии утративший силу в связи с принятием заменившего его Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

и принципов работы, в связи с чем органы местного самоуправления все больше теряли реальную автономию. Объем их полномочий по 131-ФЗ сохранялся, но фактические возможности, меры, которые они могли реализовывать, а также инструменты, с помощью которых они могли действовать, все время сокращались (по иным нормативным правовым актам, включая подзаконные акты отдельных федеральных органов исполнительной власти). Так, с принятием 94-ФЗ органы МСУ фактически утрачивали возможность самостоятельного выбора поставщиков товаров, работ и услуг. Надо отметить, что в муниципальной практике nepoтизм – далеко не всегда деструктивное явление: местные власти зачастую предпочитали работать со знакомыми исполнителями, и такое знакомство гарантировало выполнение работ, неформальные связи часто обеспечивали возможность влияния на подрядчика и стимулирования более качественного и оперативного выполнения взятых на себя обязательств. Помимо этого, локальные муниципальные закупки стимулировали местную экономику. Переход на открытые конкурсы способствовали сдвигу от (возможной) субъективности заказчиков к девиантному поведению поставщиков – процветанию выигрывающих торги демпингованием фирм-однодневок из других регионов, которые в худшем случае не собирались приступать к реализации заказов, а в лучшем – выполняли их с максимальным снижением себестоимости, т. е. с ухудшением качества. Приведем пример: в одном из муниципальных районов Псковской области до принятия 94-ФЗ существовал небольшой хлебозавод; примерно половина его продукции реализовывалась в розницу населению, а другая часть закупалась больницей и школами на территории района. В подобных случаях всегда присутствует социально-психологическая ответственность сотрудников предприятия: работники хлебозавода знали, что продукцию будут есть их дети, дети их знакомых, родственники и друзья, живущие в этом же муниципалитете, поэтому они тщательно следили за качеством ингредиентов и конечной продукцией. После вступления в силу 94-ФЗ контракты на поставку хлебобулочных изделий в школы и больницу из-за предложения самой низкой цены выиграла фирма из Санкт-Петербурга, что привело, во-первых, к снижению качества питания школьников и больных, проходящих стационарное лечение, а население начало жаловаться на «синтетический» вкус хлеба. Во-вторых, работа на половину мощности (объемы сбыта сократились до реализуемого через магазины населению, поставки в государственные и муниципальные учреждения прекратились) была недостаточна для экономического выживания хлебозавода, предприятие разорилось, а работники потеряли рабочие места. Это привело к ослаблению местной экономики: примерно так принятый 94-ФЗ «лег» на места, подкосив многие локальные экономики и вытеснив с местных рынков малые предприятия в сфере дорожной деятельности, производства пищевой продукции, малые строительные компании и прочих. Муниципальные образования лишились возможности влиять на местные экономики и стимулировать их развитие через закупочную деятельность.

*Деятельность контрольно-надзорных органов.* Примерно в это же время (в середине – второй половине 2000-х гг.) появились первые жесткие требования руководства страны перестать «кошмарить» малый бизнес [Президент России призвал 2008]. При этом организационные основы функционирования контрольно-надзорных органов, в т. ч. оценки эффективности их деятельности, не менялись. Таким образом, поставленная задача совершать меньшее количество проверок

частных предприятий и предпринимателей противоречила необходимости выполнять ежегодные планы по выявлению нарушений. В попытках найти оптимальное решение многочисленные проверяющие (прокуратура, санэпидемстанция, пожарные, природоохрана, природнадзор, технадзор и прочие) обратили свое внимание на самый административно и политически не защищенный уровень публичной власти – местное самоуправление – со всеми его органами и подведомственными учреждениями. Выяснилось, что закрывать план по проверкам на муниципальных органах и организациях в некотором смысле было удобнее, поскольку данный объект намного менее мобилен по сравнению с бизнесом, ограничен в возможностях уйти в тень, реорганизоваться и переехать. Местное самоуправление оказалось в затруднительном положении, поскольку отечественное законодательство отличалось не только масштабностью, но и внутренней противоречивостью<sup>15</sup>, а зачастую и размытостью формулировок, благодаря чему проверяющие получали возможность широких трактовок. И что бы ни сделали муниципальные власти, они в любом случае нарушали закон, что имело сильное деструктивное влияние на местное самоуправление, особенно на изначально позитивно настроенных муниципальных чиновников, шедших на муниципальную службу по идейным соображениям. В качестве иллюстрации можно привести довольно многочисленные примеры наводнений, в которых критическим фактором выступало длительное непроведение дноуглубительных работ на местных реках. Согласно Водному кодексу РФ<sup>16</sup>, реки относятся к федеральной собственности, и если муниципалитет решал провести дноуглубительные работы на местной реке самостоятельно, это расценивалось контрольно-надзорными органами, во-первых, как причинение имущественного ущерба Российской Федерации, во-вторых, как нецелевое расходование муниципальных бюджетных средств, и за всем этим следовали санкции; иными словами, администрация муниципалитета не имела права осуществлять подобные работы. В то же время после чрезвычайных ситуаций уголовные дела заводились именно на представителей руководства муниципалитетов в связи с непринятием мер по предотвращению наводнений. В наших полевых экспедициях встречались все варианты поведения чиновников в таких условиях: часть респондентов, видя негативные последствия расходования средств на собственность других уровней власти на примере соседних муниципалитетов или предыдущего руководства своего муниципального образования, не предпринимали никаких действий; другие пытались решить ситуацию своими силами и в дальнейшем попадали под следствие; третьи предварительно неформально договаривались с местной прокуратурой и другими органами, обращаясь с просьбой игнорировать нарушения законодательства муниципалитетом в силу объективной необходимости привести некоторые объекты в надлежащее состояние для предотвращения чрезвычайных ситуаций.

В этом смысле *жесткость регулирования в сочетании с неподстроенностью формальных норм под локальную специфику приводит к важнейшей роли человеческого фактора* (возможности «договориться») – парадоксальным образом

<sup>15</sup> Когда по нормам, например, 131-ФЗ муниципалитет обязан был осуществлять какое-либо полномочие, а по положениям иного, профильного закона, в частности, 44-ФЗ о федеральной контрактной системе или Гражданского кодекса, не имел права этого делать.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ «Водный кодекс Российской Федерации», ст. 8.

так же, как и при практически полном отсутствии регулирования. При этом следует понимать, что такая ситуация делает лучшие практики *немасштабируемыми*: повсеместно муниципальные чиновники рассказывали о случаях, когда за одни и те же действия муниципальных властей в одном регионе прокуратура применяла жесткие санкции, а в другом не имела никаких претензий.

*Официальная статистика.* В эти же годы государство решило заняться качеством информационной базы принятия управленческих решений, повысить прозрачность системы организации сбора и анализа статистических данных. В 2007 г. был принят федеральный закон об официальной статистике<sup>17</sup>, а годом ранее – два нормативных правовых акта, направленных на упорядочивание использования информационных технологий<sup>18</sup>. Органы местного самоуправления стали объектами, но не субъектами официального статистического учета: они лишились возможности иметь собственные статистические службы (в то время как Росстат не мог удовлетворить их информационные потребности) и обращаться к территориальным отделам федеральных органов исполнительной власти (инспекциям ФНС, представителям Росстата, отделу МВД и прочим) за обобщенными данными и информацией о конкретных физических и юридических лицах.

Аналогичные изменения происходили и в других сферах: устанавливались единые правила оформления государственного и муниципального имущества («буксующая» постановка на кадастровый учет), унифицировался порядок рассмотрения обращений граждан в органы власти, происходило подключение муниципалитетов к единым системам межведомственного электронного взаимодействия. Каждая из таких мер сужала автономию и круг возможностей органов местного самоуправления всего того, что они могли делать для реализации своих полномочий по своему усмотрению. К началу 2010-х гг. местное самоуправление стало уровнем власти, обладающим большим кругом вопросов местного значения и ответственностью за их выполнение (как можно судить по приведенным кейсам, реальной ответственностью даже за вопросы, находящиеся в ведении других уровней власти), при этом крайне ограниченным в финансовых средствах и методах работы, в т. ч. ввиду пристального внимания контрольно-надзорных органов, закрывающих на местных властях значимую долю плановых показателей<sup>19</sup>.

Указанный тренд сохранился и в последующие годы. Организация муниципального школьного образования стала жестче регулироваться постоянно совершенствующимися федеральными образовательными стандартами, а с 2016 г. государство осознало необходимость вмешательства в ранее полностью отданную на откуп муниципалитетов сферу организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения [Моляренко 2017].

<sup>17</sup> Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

<sup>18</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

<sup>19</sup> Из интервью с муниципальным служащим, находящимся на руководящей позиции:

«Р: Если ж крайнего не найдут, то его назначат.

И: Ну, это будут муниципалы, скорее всего.

Р: Конечно, а другого нет. И вот та же самая проблема, одна из самых <...> убивающих проблем. <...> Я ее об-разно так обрисовываю: тебе дают в руки лопату, связывают руки за спиной и говорят: «копай!».



## Прямое воздействие

В условиях большого объема полномочий, дефицита средств и ограниченности методов работы многие местные власти не могли справиться с возложенной на них расширенной ответственностью, что повлекло за собой увеличение количества жалоб на муниципальные образования от населения и региональных властей, обвинений в непредоставлении социальных услуг должного уровня и неисполнении функций. К тому моменту финансовое положение и социально-экономические условия позволяли федерации перейти к централизации полномочий и реформированию (внедрению квазирыночных механизмов) социальных сфер, начиная с наиболее приоритетных в оптике государства.

Начало было положено в 2011 г. *переводом системы здравоохранения с муниципального на региональный уровень*<sup>20</sup>. Централизация ресурсов и уменьшение количества субъектов управления должны были выровнять уровень оказания медицинской помощи, материальное и кадровое обеспечение учреждений здравоохранения. После перехода полномочия большинство субъектов федерации приступили к «оптимизации» системы здравоохранения на своей территории – укрупнению больниц и закрытию фельдшерско-акушерских пунктов с малой нагрузкой. Однако при принятии такого решения, видимо, не учитывался проходящий параллельно процесс сокращения маршрутов общественного транспорта, особенно на депрессивных территориях. Если раньше местные автотранспортные организации обеспечивали относительно регулярно как минимум несколько рейсов из административных центров поселений до административного центра района (где расположена ЦРБ) и при этом заезжали в другие сельские населенные пункты, то теперь даже сообщение между центральными усадьбами поселений и районным центром осуществлялось на большей части территорий 2–3 раза в неделю, т. е. процесс «стягивания» ресурсов в отдельные точки синхронизировался с ухудшением транспортной мобильности населения (транспортной проницаемости пространства). Произошла существенная дифференциация населения по доступности медицинской помощи: для жителей населенных пунктов, в которых расположены учреждения здравоохранения, она в целом улучшилась; проживающие же на периферии оказались отрезанными от медицинских услуг.

Следующее важное изменение произошло в 2014 г.<sup>21</sup>, когда федеральная власть констатировала, что реальное становления сельских поселений не произошло, поэтому перевела существенную часть *содержательных полномочий сельских поселений на уровень муниципального района* (городские поселения сохранили статус-кво). В Пояснительной записке к проекту решения утверждалось, что «<...> сельские поселения при заметном дефиците материальных, финансовых и кадровых ресурсов оказались перегружены полномочиями. <...> Муниципальные

<sup>20</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

<sup>21</sup> Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».



районы фактически осуществляют не межпоселенческие полномочия на соответствующих территориях, а решают за поселения и вместо них значительный круг их вопросов местного значения»<sup>22</sup>. Отметим, что во многом именно концентрация районными властями материальных, финансовых и кадровых ресурсов привела к их дефициту на поселенческом уровне. В связи с этим поправки были восприняты рядом поселений негативно (в т. ч. потому, что муниципальные районы, получив вслед за ресурсами формальные полномочия, в первую очередь сконцентрировались на развитии районных центров, а не периферии). Отрицательно оценивалось и последующее сокращение количества поселенческих чиновников, поскольку местные администрации на сельских нечерноземных территориях зачастую были одним из основных работодателей наряду со школами, Домами культуры и ФАПами.

Этим же федеральным законом 136-ФЗ вводились два новых типа муниципальных образований для возможности создания *двухурвневой системы местного самоуправления на территории городских округов*. Заметим, что этот шаг выбивался из общего тренда изменений на рассматриваемом этапе. Изначально для сохранения единства городского хозяйства 131-ФЗ не предполагал формирования муниципалитетов в форме внутригородских районов в городских округах. Теперь же законодатель решил провести своеобразный эксперимент: если с двухурвневой моделью местного самоуправления на сельских территориях ничего не вышло, возможно, система заработает эффективно в городских округах, где потенциально более активное (с точки зрения вовлеченности в формальные механизмы самоорганизации) местное население. Модель не получила широкого распространения, и в настоящий момент существуют лишь три городских округа с внутригородским делением: Челябинск, Самара и Махачкала.

Также в 2014 г. законодательно было закреплено<sup>23</sup>, что в ближайшее время полномочие по *обращению с твердыми коммунальным отходами должно перейти с муниципального на региональный уровень*. Однако впоследствии ввиду неподготовленности организационных основ, материальной базы и инфраструктуры для такого перехода вступление в силу этих норм было отложено до 1 января 2019 г. Предполагалось, что централизация сбора и вывоза твердых бытовых отходов позволит, в том числе, наладить процессы переработки и вторичного использования мусора, минимизировать объемы захораниваемых отходов. В настоящее время этот переход в разрезе регионов осуществляется очень неоднородно: в отдельных (редких) субъектах новая система тщательно подготавливалась и уже с 2019 г. начала вполне эффективно функционировать, в других региональные операторы на территории фактически бездействуют, заключив договоры субподряда с бывшими исполнителями муниципальных контрактов по обращению с отходами, где-то региональные операторы формально выиграли контракты, но пока не приступали к работе (осень 2019 г.), в связи с чем муниципалитеты вынуждены проводить деньги по нецелевым статьям и исполнять работы самостоятельно.

<sup>22</sup> Из Пояснительной записки к Проекту Федерального закона № 469827-6 // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/469827-6>

<sup>23</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ (редакция от 03.04.2018) «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

В 2015 г. с появлением нового механизма определения персоналии главы муниципального образования<sup>24</sup> стал очевидным тренд и на формальное *встраивание местного самоуправления в вертикаль власти*. Если раньше глава МО избирался на прямых выборах или членами представительного органа из своего состава, то в новых реалиях вводились *конкурсные комиссии*, которые отбирали кандидатуры и предоставляли их на рассмотрение представительному органу муниципалитета для избрания главы депутатами. Половина членов конкурсной комиссии определялась местным представительным органом, вторая половина – губернатором региона (для муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и муниципальных округов; для поселений и внутригородских районов половина членов обозначалась представительным органом этого муниципалитета, половина – главой муниципального района или городского округа с внутригородским делением). Согласно пояснениям авторов поправки, конфликты между главами муниципалитетов и губернаторами регионов нередко приводили к неэффективности управления, ухудшению качества жизни на территории муниципалитетов, а предлагаемый вариант должен был гарантировать изначально рабочие и конструктивные отношения между руководителями. Конкретную модель (как будут избираться главы на территории) определял субъект федерации, и большинство из них предпочли вариант, при котором муниципалитеты становятся подконтрольными.

В мае 2019 г. для *упрощения организации одноуровневой модели местного самоуправления на сельских территориях* был введен новый вид муниципального образования – *муниципальный округ*<sup>25</sup>. К этому моменту процесс преобразования муниципалитетов стал вызывать некую концептуальную путаницу: желание сократить число муниципальных чиновников и количество муниципальных образований привело к формированию городских округов на преимущественно сельских территориях. В наших экспедициях чаще всего встречались следующие варианты оптимизаций:

- Слияние сельских поселений между собой, присоединение сельских поселений к городским. Этот процесс был базовым вариантом оптимизаций в 2009–2014 гг., реальными причинами являлись кадровые (невозможность подбора в сельской местности необходимого количества депутатов и сотрудников администрации, конфликты между главой района и главой поселения), экономические (желание снизить расходы на проведение муниципальных выборов и зарплаты муниципальным чиновникам) и иные (интенция статистически выровнять показатели территории за счет объединения «сильных» со «слабыми»).
- Преобразование муниципальных районов в городские округа, которое являлось самой распространенной начиная с 2015 г. и примерно до начала-середины 2019 г. формой оптимизации. Реальная причина во многих случаях –

<sup>24</sup> Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

<sup>25</sup> Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

желание губернатора (как правило, нового) изменить состав муниципальных элит для обеспечения их лояльности и управляемости; в других случаях – стремление властей района избавиться от поселенческого уровня для упрощения управления, при этом формальными причинами указывались экономия, аккумулятивное средств и удобство для населения.

Соответственно, часть таких городских округов была образована на месте, скорее, сельских муниципальных районов. Чтобы прийти к единообразию территорий внутри муниципалитетов, в 131-ФЗ был зафиксирован критерий, согласно которому не менее 2/3 населения городского округа должно проживать в городских условиях, в ином случае следует образовывать муниципальный округ. Уже в 2019 г. особенно активно преобразовывались в муниципальные округа муниципальные районы Кемеровской области (менее – Тверской области, Пермского края), в 2020 г. за работу активно взялись Пермский, Приморский края и Кировская область.

Как правило, в результате подобных преобразований существенная часть укрупненного бюджета распределяется в пользу развития административного центра муниципалитета, в связи с чем нарастает внутренняя периферия, когда происходит депопуляция территории бывших нецентральных сельских поселений. Учрежденные (если были учреждены) на месте сельсоветов территориальные отделы обычно существуют недолго (год-полтора), после чего упраздняются. Агрегированная в масштабах большего территориального образования статистика выравнивается, хотя фактически дифференциация уровня жизни растет<sup>26</sup>. Заметим, что при упрощении системы местного самоуправления не учитываются неформальные социально важные функции муниципальных служащих (присмотр за одинокими пенсионерами, закупка для них продуктов питания, ремонт на собственные средства коммунальных объектов, надзор за неблагополучными семьями<sup>27</sup>).

Представленный обзор изменений обозначает только основные вехи, однако очевидно, что с начала 2010-х гг. государство постепенно забирало ранее переданные на муниципальный уровень хозяйственные и социально-экономические функции, начиная с наиболее проблемных и значимых. При этом для повышения подконтрольности муниципальных образований вводятся более явные признаки их подчиненности и стимулируются территориальные преобразования в сторону укрупнения муниципалитетов и создания одноуровневой системы местного самоуправления.

## Заключение

По нашим наблюдениям, фактическое содержание понятия «местное самоуправление» оказывается чрезвычайно широким. Можно утверждать, что упрощенно,

<sup>26</sup> Описаны аналогичные процессы, происходящие при укрупнении регионов, когда статистика механически выравнивается за счет объединения «слабых» с «сильными», но реально диспропорции на территории после укрупнений только растут (см. [Артоболевский, Вендина, Гонтмахер, Зубаревич, Киев 2010]).

<sup>27</sup> Многие из перечисленного должно выполняться федеральными и региональными структурами (социальной службой, участковыми уполномоченными), однако они также подверглись «оптимизации» и не всегда физически представлены сотрудниками в сельской местности.

схематично онтология местного самоуправления в России складывается как минимум из трех «уровней реальности»:

1. *Государственное* (федеральное и региональное) *управление муниципальными образованиями.*
2. *Муниципальное управление* (преимущественно патерналистское по отношению к населению выполнение органами местного самоуправления задач местного значения, формализованные механизмы самоуправления).
3. *Местное самоуправление* (преимущественно неформальная самоорганизация населения для решения местных проблем, в отдельных случаях с выполнением местными чиновниками координирующих функций).

Если в 1990-х гг., по факту, состоялось форсированное отторжение от государственного ядра на периферию второго и третьего уровней, то с начала 2000-х осуществляется «подтягивание» второго уровня к первому. Логическое завершение этого процесса уже анонсировано президентом РФ [Послание Президента Федеральному Собранию 2020] и ожидается в ближайшее время путем выстраивания единой системы публичной власти<sup>28</sup>. Однако при встраивании местной власти в единую с государственной структуру происходит ее отрыв от населения, снижается прозрачность самостийных социально-экономических процессов в обществе (происходящего на третьем уровне) для муниципальных управленцев с сохранением зачастую иллюзии наличия этой прозрачности для государства.

В целом корректировка системы местного самоуправления выстраивалась преимущественно с ориентацией на поток жалоб, а не на получаемые на различных этапах позитивные практики. При этом социальное государство провоцировало иждивенческие настроения, дестимулируя население и иные объекты своей заботы от самостоятельных действий и ответственности за самообеспечение. И государство, и муниципалитеты привыкли к патерналистскому подходу, не ожидая от населения активной обратной связи. Однако в условиях угрозы резкого ухудшения качества жизни граждане способны самоорганизовываться, в т. ч. за счет вовлечения части населения, обычно не интересующейся публичным управлением и социальной политикой. Ожидается, что при встраивании муниципалитетов в централизованную систему (следовательно, при большем упрощении наличных форм муниципального управления и его отдалении от локального контекста) число подобных проявлений негативно окрашенной стихийной самоорганизации будет расти.

## Литература

Аргоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В. (2010) Объединение субъектов Российской Федерации: за и против. М.: Институт современного развития.

<sup>28</sup> Указание на единую систему публичной власти формально не является огосударствлением, да и изменением вовсе. Как государственный (федеральный, региональный), так и муниципальный уровни власти и раньше входили в единую систему публичной власти. Однако дискурс центральной власти и реакции в управленческой структуре позволяют предположить, что в этом смысле сама публичная власть будет огосударствлена, и через это произойдет поглощение муниципального уровня.

- Бабичев И.В. (2014) Новый этап муниципального строительства: возможности и риски // Местное право. № 3. С. 3–24.
- Бабун Р.В. (2017) Местное самоуправление на новом этапе муниципального строительства // ЭКО. № 3. С. 60–77.
- Бляхер Л.Е. (2017) Стратегии выживания в условиях кризиса. М.: Страна Оз.
- Глазычев В.Л. (2009) Российское местное самоуправление в его политическом измерении // Городское управление. № 7 // [http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2009\\_ros\\_msu\\_v\\_ego\\_polit\\_izmerenii.htm](http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2009_ros_msu_v_ego_polit_izmerenii.htm)
- Глазычев В.Л. (1) (2011) Местное самоуправление: характеристика ситуации на 2011 г. // [http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2011-06-03\\_doklad\\_mest\\_samoupr\\_2011.htm](http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2011-06-03_doklad_mest_samoupr_2011.htm)
- Глазычев В.Л. (2) (2011) «Пусть там будут дикие леса» // Огонек. 18 июля 2011 // <https://www.kommersant.ru/doc/1676976>
- Глазычев В.Л., Стародубровская И.В. (2011) Федерализм истинный и мнимый // Московские новости. 14 сентября 2011 // [http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2011-09-14\\_federalizm\\_ist.htm](http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2011-09-14_federalizm_ist.htm)
- Диденко А.Н., Бабичев И.В. (2017) Современные тренды и желательные перспективы развития отечественной модели местного самоуправления // Местное право. № 6. С. 3–60.
- Картухин В.Ю., Маркварт Э. (ред.) (2019) Местное самоуправление в Российской Федерации перед лицом современных вызовов. Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС.
- Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М. (2010) Обязательства без ресурсов // Независимая газета 28 декабря 2010 // [http://www.ng.ru/scenario/2010-12-28/15\\_resources.html](http://www.ng.ru/scenario/2010-12-28/15_resources.html)
- Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М. (2011) Местное самоуправление или муниципальная власть? // XI международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. М.: ВШЭ. С. 167–178.
- Лексин В.Н. (2011) Местное самоуправление и местная власть в современной России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Т. 4. № 4. С. 6–27.
- Лексин В.Н. (2016) Что происходит с местным самоуправлением в России? // Федерализм. № 1(81). С. 65–76.
- Макаренко Б.И., Максимов А.Н., Миронов Н.М., Михеев С.А., Шавишвили Д.Ф. (2009) Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития.
- Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования (2009). Итоговый доклад. М.: Экон-Информ.
- Место для местного самоуправления в России: результаты реформ и перспективы развития (2017). Научный семинар Фонда «Либеральная миссия».
- Моляренко О.А. (2017) Местные СМИ о проблемах муниципальных кладбищ // Мир России. Т. 26. № 3. С. 142–164. DOI: 10.17323/1811-038X-2017-26-3-142-164
- Павлов А.Б. (2016) Демон перемен. Введение в оперативную алхимию российской жизни. У.: ИП Павлов А.Б.
- Послание Президента Федеральному Собранию (2020) // Президент России. 15 января 2020 // <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>
- Президент России призвал перестать «кошмарить» малый бизнес (2008) // РИА Новости. 31 июля 2008 // <https://ria.ru/20080731/115363138.html>
- Реформа местного самоуправления в РФ, выборы в Чечне и Ингушетии (2009) // РИА Новости. 8 октября 2009 // <https://ria.ru/20091008/187973909.html>
- Scott J.C. (1998) Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed, Yale University Press.

## Local Self-Government in Contemporary Russia

O. MOLYARENKO\*

\***Ol'ga Molyarenko** – PhD in Sociology, Associate Professor, Department of Local Administration, School of Politics and Governance, Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics. Address: 20, Myasnitskaya St., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: omolyarenko@hse.ru, omolyarenko@gmail.com

**Citation:** Molyarenko O. (2021) Local Self-Government in Contemporary Russia. *Mir Rossii*, vol. 30, no 1, pp. 8–28 (in Russian). DOI: 10.17323/1811-038X-2021-30-1-8-28

### Abstract

This article focuses on the development of local self-government in Russia over the past three decades. Building on the ideas of James Scott regarding the good intentions of state implementation, it provides a general description of the changes, but also reconstructs the logic of the legislators involved. The central government in post-Soviet Russia has distanced itself from local self-government as much as it could, turning municipalities into a firewall against a population claiming social guarantees. This explains why local self-government in the 1990s to early 2000s featured a lot of independence and diversity. The transformation history of Russian local self-government over the past 20 years can be described as the central government attempting to restore local order and social justice (social justice in the vision of the rent-oriented part of the population) in the face of highly passive residents and a gradual transformation of the settlement structure. This has resulted in the simplification and *de facto* nationalization of local self-government (in the near future, *formal* nationalization is also expected). The centralization of local self-government (i.e. its integration into the unitary system of state power) has led to the separation of local authorities from the local population and the reduced transparency of local socio-economic processes for municipal managers.

**Keywords:** municipalities, local self-government, reforms of local self-government, centralization, public authority, optimization of municipal administration, amalgamation of municipal units

### References

- Artobolevskij S.S., Vendina O.I., Gontmaxer E.Sh., Zubarevich N.V., Ky'nev A.V. (2010) *Ob'edinenie sub'ektov Rossijskoj Federatsii: za i protiv* [The Association of the Regions of the Russian Federation: Pros and Cons], Moscow: Institut sovremennogo razvitiya.
- Babichev I.V. (2014) Novyj etap munitsipal'nogo stroitel'stva: vozmozhnosti i riski [New Stage of Municipal Construction: Opportunities and Risks]. *Mestnoe pravo*, no 3, pp. 3–24.
- Babun R.V. (2017) Mestnoe samoupravlenie na novom etape munitsipal'nogo stroitel'stva [Local Self-Government at the New Stage of Municipal Construction]. *EKO*, no 3, pp. 60–77.



- Blyakher L.E. (2017) *Strategii vy`zhivaniya v usloviyakh krizisa* [Strategies for Survival in Crisis], Moscow: Strana Oz.
- Didenko A.N., Babichev I.V. (2017) Sovremennye trendy i zhelatel'nye perspektivy razvitiya otechestvennoj modeli mestnogo samoupravleniya [Modern Trends and the Desirable Prospects for the Development of the Domestic Model of Local Self-government]. *Mestnoe pravo*, no 6, pp. 3–60.
- Glazychev V.L. (2009) Rossijskoe mestnoe samoupravlenie v ego politicheskom izmerenii [Russian Local Self-government in Its Political Dimension]. *Gorodskoe upravlenie*, no 7. Available at: [http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2009\\_ros\\_msu\\_v\\_ego\\_polit\\_izmerenii.htm](http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2009_ros_msu_v_ego_polit_izmerenii.htm), accessed 15.10.2020.
- Glazychev V.L. (1) (2011) *Mestnoe samoupravlenie: kharakteristika situatsii na 2011 g.* [Local Government: State of Affairs in 2011]. Available at: [http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2011-06-03\\_doclad\\_mest\\_samoupr\\_2011.htm](http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2011-06-03_doclad_mest_samoupr_2011.htm), accessed 15.10.2020.
- Glazychev V.L. (2) (2011) «Pust' tam budut dikie lesa» [“Let There Be Wild Forests”]. *Ogonyok*, July 18, 2011. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/1676976>, accessed 15.10.2020.
- Glazychev V.L., Starodubrovskaya I.V. (2011) Federalizm istinnyj i mnimyj [True and Imaginary Federalism]. *Moskovskie novosti*, September 14, 2011. Available at: [http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2011-09-14\\_federalizm\\_ist.htm](http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2011-09-14_federalizm_ist.htm), accessed 15.10.2020.
- Kartuhin V.Yu., Markvart E. (eds.) (2019) *Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federatsii pered litsom sovremennykh vyzovov* [Local Self-government in the Russian Federation in the Face of Modern Challenges], Vladimir: Vladimirskij filial RANHiGS.
- Kordonskij S.G., Plyusnin Yu.M. (2010) Obyazatel'stva bez resursov [Obligations without Resources]. *Nezavisimaya gazeta*, December 28, 2010. Available at: [http://www.ng.ru/scenario/2010-12-28/15\\_resources.html](http://www.ng.ru/scenario/2010-12-28/15_resources.html), accessed 15.10.2020.
- Kordonskij S.G., Plyusnin Yu.M. (2011) Mestnoe samoupravlenie ili munitsipal'naya vlast'? [Local Self-government or Municipal Authorities?]. *XI International Scientific Conference on Economic and Social Development*, Moscow: HSE, pp. 167–178.
- Leksin V.N. (2011) Mestnoe samoupravlenie i mestnaya vlast' v sovremennoj Rossii [Local Self-government and Municipal Authorities in Modern Russia]. *Problemnyj analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie*, vol. 4, no 4, pp. 6–27.
- Leksin V.N. (2016) Chto proiskhodit s mestnym samoupravleniem v Rossii? [What Is Happening with Local Self-government in Russia?]. *Federalizm*, no 1(81), pp. 65–76.
- Makarenko B.I., Maksimov A.N., Mironov N.M., Mixeev S.A., Shavishvili D.F. (2009) *Rossijskoe mestnoe samoupravlenie: itogi munitsipal'noj reformy` 2003–2008 gg.* [Russian Local Self-government: the Results of the 2003–2008 Municipal Reform], Moscow.
- Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sostoyanie, problemy, puti sovershensivovaniya* (2009) [Local Government in Russia: State of Affairs, Problems, Ways of Improvement], Moscow: Ekon-Inform.
- Mesto dlya mestnogo samoupravleniya v Rossii: rezul'taty reform i perspektivy razvitiya* [A Place for Local Self-government in Russia: Reform Outcomes and Development Prospects] (2017). Nauchnyj seminar Fonda «Liberal'naya missiya».
- Molyarenko O.A. (2017) Mestnye SMI o problemakh munitsipal'nykh kladbishch [Local Mass-media and the Problems of Municipal Cemeteries]. *Mir Rossii*, vol. 26, no 3, pp. 142–164. DOI: 10.17323/1811-038X-2017-26-3-142-164
- Pavlov A.B. (2016) *Demon peremen. Vvedenie v operativnuyu alkhimiyu rossijskoj zhizni* [Demon of Changes. Introduction to Operational Alchemy of Russian Life], U.: IP Pavlov.
- Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu [Presidential Address to the Federal Assembly] (2020). *President of Russia*, January 15, 2020. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>, accessed 15.10.2020.
- Prezident Rossii prizval perestat' «koshmarit'» malyj biznes [The Russian President Urged to Stop Harassing the Small Business] (2008). *RIA Novosti*, July 31, 2008. Available at: <https://ria.ru/20080731/115363138.html>, accessed 15.10.2020.
- Reforma mestnogo samoupravleniya v RF, vybor` v Chechne i Ingushetii [Reform of Local Self-government in the Russian Federation, Elections in Chechnya and Ingushetia] (2009). *RIA Novosti*, October 8, 2020. Available at: <https://ria.ru/20091008/187973909.html>, accessed 15.10.2020.
- Scott J.C. (1998) *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press.