

УДК 323.2:352(045)

*М.В. Иsobчук***МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РФ ПОСЛЕ ПОПРАВК В КОНСТИТУЦИЮ-2020**

Формально-правовой и политический статус местного самоуправления, его положение в системе органов власти в РФ остается неоформленным. Несмотря на тот факт, что юридически данный статус не оформлен, де-факто именно поправки к Конституции 2020 года закрепили снижение автономии и повышение подконтрольности муниципалитетов государству. Безусловно, данная правовая новация сопровождалась мотивацией повышения управляемости, экономической эффективности и рядом других аргументов. Цель данного исследования – проанализировать эффективность указанной поправки в Конституцию на основании полевого исследования, проведенного осенью 2022 года в муниципалитетах Пермского края. В качестве кейсов исследования выбраны муниципалитеты Пермского края, среди них случайным образом Краснокамский и Нытвенский городские округа. На примере реализации Целей устойчивого развития в сфере экологии и формирования комфортной городской среды рассмотрена реализация многоуровневой политики в РФ на муниципальном уровне. Методом исследования является серия глубинных интервью с муниципальными чиновниками. В результате исследования сделан следующий вывод: по итогам реформы заявленные проблемы местного самоуправления в РФ не были разрешены, а их основным последствием является не столько выстраивание эффективной системы подотчетности и самоуправления на локальном уровне, сколько усиление интеграции муниципалитетов с региональными и федеральными органами власти. С точки зрения теории многоуровневого управления базовыми принципами реформирования МСУ должны стать функционализм и самоуправление. Данные принципы возможно реализовать только посредством повышения субъектности российских муниципалитетов как политической, так и следующей за ней финансовой, бюджетной, организационной и пр.

Ключевые слова: местное самоуправление, МСУ, многоуровневая политика, поправки, Конституция, муниципальная реформа, функционализм, локальная политика.

DOI: 10.35634/2587-9030-2023-7-2-210-220

Ссылка на статью:

Иsobчук М.В. Местное самоуправление в РФ после поправок в Конституцию-2020 // Вестн. Удм. ун-та. Социология. Политология. Международные отношения. 2023. Т. 7, вып. 2. С. 210–220. <https://doi.org/10.35634/2587-9030-2023-7-2-210-220>

Введение

Система местного самоуправления в современной Российской Федерации представляет собой достаточно противоречивое явление как с точки зрения формально-правового статуса, так и с точки зрения политических практик. С одной стороны, само наименование «местное самоуправление» подразумевает, что управление на локальном уровне реализуется посредством принципов гражданской самоорганизации и соучастия, что концептуально оправдывается современными теориями управления на субнациональном уровне. С другой стороны, политико-правовые изменения статуса муниципального самоуправления на протяжении последних двадцати лет свидетельствуют о встраивании местного самоуправления в общую вертикаль власти, вследствие чего местное самоуправление, ранее не включенное в органы государственной власти, неформально к таковым относится.

Кульминацией данного противоречия явились поправки в Конституцию в 2020 году. С одной стороны, в Конституции по-прежнему остается ст. 12, гарантирующая местное самоуправление и его отделенность от системы органов государственной власти [1], с другой стороны, в соответствии с изменениями ст. 132 указанного нормативно-правового акта, местное самоуправление «де-факто фактически встроено в общую вертикаль публичной власти» [2, с. 121]. Таким образом, можно заключить, что формально-правовой статус местного самоуправления и его положение в системе органов власти в РФ остается неоформленным. Несмотря на тот факт, что юридически данный статус не оформлен, де-факто именно поправки к Конституции 2020 года закрепили снижение автономии и повышение подконтрольности муниципалитетов государству. Безусловно, данная правовая новация сопровождалась мотивацией повышения управляемости, экономической эффективности и рядом других аргументов. Цель данного исследования – проанализировать эффективность указанной поправки

в Конституцию на основании полевого исследования, проведенного осенью 2022 года в муниципалитетах Пермского края. Безусловно, понятие «эффективность» здесь следует указать в кавычках, так как оно имеет максимально широкий спектр трактовок, поэтому эффективностью в данном исследовании считается достижение заявленных при реформировании целей.

Теоретические рамки исследования местного самоуправления

Несмотря на тот факт, что теория местного самоуправления начинает развиваться еще в первой половине XIX века и в течение данного времени реализуется в нескольких направлениях [3], наиболее комплексным концептом, агрегирующим разные теории, является концепт многоуровневого управления. Концепт многоуровневого управления, разработанный в 1990-х гг. Л. Хуг и Г. Маркс, определяет его как комплекс паттернов взаимодействия формальных институтов и неформальных сетей в реализации управления [4, р. 233]. Таким образом теория многоуровневого управления фиксирует всю совокупность механизмов управления. В частности Н.В. Борисова и П.В. Панов дают ей следующую характеристику «основная идея этой концепции – описание и анализ процесса формулирования и реализации политических курсов под углом зрения включенности в него акторов разного уровня (национальных, региональных, локальных) и разного типа (государственных и негосударственных)» [5, с. 155]. Так, концепт многоуровневого управления фиксирует как иерархию органов государственной власти (в том числе – распределение полномочий между ними и порядок их взаимодействия), так и механизмы и практики включения негосударственных акторов в процессы принятия решений.

Теория многоуровневого управления в контексте исследований местного самоуправления важна и потому, что фиксирует две базовые логики распределения полномочий между правительственными уровнями [6, р. 194] и, соответственно, концептуально оправдывает необходимость самоуправления как такового. Первая логика, функционалистская, концентрируется на необходимости многоуровневого управления исходя из соображений эффективности управления. Предполагается, что наиболее эффективное управление реализуется на том уровне власти, который способен реализовать данное управление исходя из собственных ресурсов, с одной стороны, и вместе с тем обладает максимальной осведомленностью и заинтересованностью в реализации данного управления с другой стороны. Данное положение наиболее полно фиксируется т. н. теоремой Оутса, согласно которой «децентрализация общественного сектора подразумевает переход общественных благ, потребление которых осуществляется географически локализованным подмножеством населения, из федеральной юрисдикции в сферу заботы региональных и местных органов власти» [7, с. 203]. В упрощенном виде теорема звучит следующим образом: «децентрализуй там, где можешь и централизуй там, где это необходимо». Так, функционалистская логика предполагает, что эффективное использование общего блага возможно в том случае, когда его реализуют непосредственно его пользователи. Как отмечает В.В. Васильев: «оптимально местное самоуправление, которое обладает полной компетенцией в решении всех локальных дел и реальной независимостью в устройстве этих дел от органов государственной власти» [8, с. 31].

Другой логикой в основе концепции многоуровневого управления является идентитарная логика. В рамках нее предполагается, что все многообразие сообществ, локализованных на определенной территории, в праве реализовывать собственную идентичность и поддерживать ее, руководствуясь специфическими особенностями данного сообщества. Упрощая, данная логика закрепляет право местных сообществ на самоуправление. Так, включение в процесс принятия решений на локальном уровне акторов, заинтересованных в развитии сообщества, позволяет структурировать самовоспроизводящуюся устойчивую систему управления.

Обе логики многоуровневого управления проявляют себя в различных практиках нормативного и политического толка. Так, например, Европейская хартия местного самоуправления закрепляет следующее определение местного самоуправления: «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [9, ст. 3]. Данный тезис отчасти обращен к идентитарной логике. Следующая статья Хартии, ст. 4, фиксирует функционалистскую логику: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии» [9, ст. 4]. Безусловно, нормативные и политические

практики Европейского Союза обладают собственной спецификой, однако здесь они приведены в качестве лишь частного примера практической реализации концепта многоуровневого управления.

Таким образом, теория многоуровневого управления представляет собой приемлемую теоретическую рамку для исследований местного самоуправления, в том числе и в России. Прежде всего в силу того, что теоретическая рамка многоуровневого управления достаточно широка и позволяет зафиксировать все многообразие политических практик, не только в сфере местного самоуправления, но и в системе управления в целом. Во-вторых, данный концепт позволяет редуцировать ценностную нагрузку самого концепта до операционализируемого уровня. Руководствуясь данной теоретической рамкой, и разработан дальнейший дизайн исследования.

Местное самоуправление в РФ: от РСФСР к поправкам-2020

Местное самоуправление в России – феномен достаточно современный. Предшествующие политические системы, безусловно, номинально предусматривали местное самоуправление, однако фактически таковое проявляется уже после распада СССР. Данный параграф посвящен изучению динамики положения местного самоуправления в России с 1991 г., его цель – продемонстрировать спорные моменты развития МСУ, приведшие к реформированию в 2020 году.

Итак, правовое закрепление статуса местного самоуправления в России начинается с 1991 года. В 1991 году принят Закон № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», в рамках которого дано следующее определение местного самоуправления: «местное (территориальное) самоуправление в РСФСР является системой организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей» [10]. Можно отметить, что в данном случае определение местного самоуправления во многом перекликается с определением, заложенным в Европейской Хартии местного самоуправления, содержит как элементы функционалистской, так и идентитарной логик, заложенных в концепте многоуровневого управления.

Основные же атрибуты правового статуса местного самоуправления в РФ заложены посредством Конституции 1993 г., и Закона 28.08.1995 № 154 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11]. Данные нормативно-правовые акты закладывают правовые, финансово-экономические основы местного самоуправления в РФ, определяют (пусть и не в точечном выражении) полномочия органов местного самоуправления и их место в системе органов государственной власти. Именно Конституцией 1993 года закладывается базовая норма, согласно которой местное самоуправление отделяется от системы органов государственной власти РФ. Как характеризует данный период развития МСУ в РФ М.М. Степанов, «после принятия этого Закона в стране началось активное строительство органов местного самоуправления, которые отличались значительным разнообразием их форм в регионах» [12, с. 35]. В данный период также отмечается достаточно высокий уровень автономии МСУ. Отчасти причиной этому служила и международная интеграция РФ. Доклад Центра принятия управленческих решений резюмирует, что «в соответствии с подписанной в 1998 г. РФ Европейской хартией местного самоуправления, в течение 1990-х гг. политика государства была направлена на увеличение независимости МСУ от региональных и федеральных властей» [13, с. 8]. Таким образом, в период 1990-х гг. в РФ были заложены правовые и политические основы института МСУ, который в том числе характеризовался значительной автономией от государства.

В 2000-е гг. тренд развития местного самоуправления в России изменился. В 2003 году принят Федеральный закон № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в России», который стал началом реформирования МСУ. Причинами реформирования, в свою очередь, являлись две проблемы: конфликты между муниципалитетами и органами государственной власти, а также гетерогенная структура муниципалитетов, препятствующая эффективному управлению. Нововведениями реформы являлись стандартизация работы муниципальных образований, а также правовая фиксация моделей управления муниципальными образованиями [13, с. 8]. В частности, законом установлены принципы территориальной организации местного самоуправления, формы институциональной организации МСУ, модели формирования органов власти и пр. [14]. Следует отметить, что результаты реформы 2003 года противоречивы: с одной стороны, муниципалитеты де-факто, действительно, удалось встроить в вертикаль власти, однако главной постулируемой цели – повышения экономической и хозяйственной эффективности местного самоуправления достичь, по крайней мере, к 2020 году не удалось [13]. Вследствие этого указанный закон в значительной мере подвергся по-

правкам. В период с 2003 по декабрь 2019 года в закон было внесено 167 поправок различного характера [14]. Как отмечает О.Б. Иванов, в результате данных поправок «для регионов России закрепляется возможность полностью перейти на одноуровневую территориальную организацию местного самоуправления, вводятся дополнительные рычаги влияния региональных органов государственной власти при формировании органов местного самоуправления и т. д.» [2, с. 119].

В 2018 году в «Российской газете» опубликована статья председателя Конституционного Суда РФ В. Зорькина, которая постулирует необходимость реорганизации российской Конституции, в том числе и в отношении местного самоуправления. Согласно заявлению В. Зорькина, «конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации» [15]. Таким образом, федеральный центр официально фиксирует необходимость включения МСУ в систему органов государственной власти и фактическое положение местного самоуправления в них. В 2020 году в Конституцию РФ внесены соответствующие поправки.

Конституционные поправки в отношении МСУ: аргументация

Итак, «в послании Президента Федеральному Собранию 2020 г. Владимир Путин призвал "закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, [и] выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами"» [13, с. 8]. В январе 2020 года Президентом РФ внесен законопроект № 885214-7 «О поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти"». В том числе, в рамках данного законопроекта предусмотрена следующая норма: «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [16, ст. 1]. Законопроект принят в марте 2020 года, несмотря на ряд существенных правовых коллизий, базовой из которой является отсутствие определения «публичной власти» и более того, ее отличия от власти государственной. В настоящий момент закон не действителен, однако большинство его базовых положений фиксируется поправками в Конституцию в 2020 году. Чем же обусловлена необходимость реформирования системы МСУ в РФ на 2020 год? Задача данного параграфа – определить аргументацию реформирования системы МСУ, так как именно она обуславливает итоговую эффективность реформ.

На основании анализа исследовательской и экспертной литературы можно выявить следующие аргументы в пользу реформирования местного самоуправления в РФ к 2020 году:

1. *Необходимость четкого разграничения полномочий МСУ и органов государственной власти.* Исследователи отмечают, что «наблюдалась некая проблема в части закрепления полномочий за органами МСУ. Так, Конституция РФ в статье 73 предусматривает лишь наличие соответствующих предметов ведения, но не содержит перечня» [17, с. 22]. Действительно, федеральное законодательство не содержит перечня конкретных полномочий местного самоуправления, что, в свою очередь, вызывает проблемы при оценке эффективности работы местных органов власти.
2. *Выстраивание четкой институционализированной системы взаимодействия муниципалитетов с органами государственной власти.* Согласно автору поправок от 25.02.2020, П. Крашенинникову, необходимо «эффективно выстроить систему взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях решения общих задач по обеспечению интересов населения на соответствующей территории» [18].
3. *Несоответствие ряда полномочий, свойственных природе МСУ.* Как отмечают Б.В. Карцев и Н.Н. Мусинова: «В последнее время отмечается снижение количества полномочий, исторически присущих местной власти, в их числе, в первую очередь, следует назвать первичное здравоохранение и социальную защиту. <...>. В то же время в числе вопросов местного значения, наоборот, появились полномочия, несвойственные природе МСУ» [19, с. 18]. В качестве примера таковых полномочий авторы приводят полномочий МСУ в отношении ГО и ЧС, мобилизации и пр.

4. *Нивелирование финансовой слабости муниципалитетов.* «В ст. 133 закрепляются гарантии МСУ на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения муниципальными органами во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение», постулируют «Ведомости» [20]. Действительно, бюджетная самостоятельность (как базовое проявление автономии) на муниципальном уровне в России существенно ограничена долей налоговых поступлений, формирующих бюджет МО и рядом других факторов.

5. *Разрешение организационного и кадрового дефицита на местном уровне.* Поправки к Конституции 2020 года в том числе мотивированы увеличением размеров бюджетов МО с целью повышения качества организационных и кадровых ресурсов.

На основании изложенной аргументации становится очевидным, что поправки в Конституцию 2020 года, действительно номинально были мотивированы разрешением реальных правовых и финансово-экономических проблем местного самоуправления в РФ. Однако какова эффективность и следствие данных нововведений спустя два года реформы?

Методология полевого исследования МСУ в РФ

Итак, цель исследования – определить эффективность реформирования местного самоуправления после поправок в Конституцию 2020 года. Как было отмечено ранее, эффективность в данном случае будет оценена посредством степени реализации заявленных интенций к реформированию. Среди них:

1. Четкое разграничение полномочий МСУ и органов государственной власти.
2. Выстраивание четкой институционализированной системы взаимодействия муниципалитетов с органами государственной власти.
3. Фиксация ряда полномочий, свойственных исключительно природе МСУ.
4. Нивелирование финансовой слабости муниципалитетов.
5. Разрешение организационного и кадрового дефицита на местном уровне.

Тем не менее следует отметить, что деятельность органов местного самоуправления в РФ достаточно обширна. В связи с этим исследование будет фокусироваться на одном из направлений их деятельности. Наиболее релевантным и показательным в контексте теоретической рамки (теория многоуровневого управления) будет исследование муниципальной реформы на примере реализации Целей устойчивого развития (ЦУР), Задачи ЦУР в РФ задачи ЦУР закреплены в Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (Майский указ – 2018), а также в действующих Государственных программах РФ, и конкретных задачах ЦУР [21]. Данное направление деятельности выбрано ввиду того, что в нем непосредственно концептуально заложены механизмы многоуровневого управления, в том числе система институционализированных практик взаимодействия МСУ с органами государственной власти, а также соучастия и самоуправления. В качестве примеров реализации ЦУР были отобраны цели устойчивого развития относительно формирования благоприятной окружающей среды, включающие в себя деятельность в сфере экологии и формирования комфортной городской среды. Выбор данных направлений мотивирован их лонгитюдностью и необходимостью перманентного внимания, что позволяет отследить их реализацию в динамике.

В качестве кейсов исследования выбраны муниципалитеты Пермского края, среди них случайным образом Краснокамский и Нытвенский городские округа. Предполагается, что выбранные кейсы представляют достаточно типичные случаи, способные обеспечить репрезентативность исследования. Малый размер выборки, в свою очередь, обусловлен методом исследования.

Безусловно, деятельность органов местного самоуправления (как и деятельность органов государственной власти) в РФ остается «черным ящиком». Исследователь имеет доступ к количественным показателям оценки экономической и финансовой эффективности муниципалитетов, однако к качественным характеристикам взаимоотношений внутри системы МСУ, ее связей с региональными и федеральными органами власти и т. д. не всегда. Вместе с тем именно перечисленные параметры являлись мотивацией к реформированию местного самоуправления в РФ. Поэтому в качестве метода исследования было использовано глубинное интервьюирование представителей МСУ. Данный метод позволяет зафиксировать неформальные взаимосвязи внутри исследуемого объекта, а также оценки реформирования непосредственными объектами данного реформирования.

В ходе исследования опрошено порядка 20 представителей местного самоуправления в Краснокамском и Нытвенском городских округах Пермского края. Респонденты были отобраны исходя из методики «снежного кома». Гайд для глубинного интервью предполагал вопросы об оценке реализации ЦУР, развитии сферы, в ведении которой эксперт чиновник, взаимоотношений с органами местного самоуправления и органами государственной власти. В последствии составлены мемо и транскрипты интервью, на основании которых произведен анализ эффективности конституционной реформы в отношении МСУ в РФ.

Эффективность реформы местного самоуправления: результаты полевого исследования

Итак, в результате полевого исследования по результатам серии глубинных интервью была собрана информация относительно эффективности муниципальной реформы. Учитывая анонимный характер интервью, цитаты респондентов, подкрепляющие результаты исследования, будут пронумерованы.

Четкое разграничение полномочий МСУ и органов государственной власти. Итак, одной из целей реформирования местного самоуправления является необходимость четкого разграничения полномочий органов МСУ и органов государственной власти. Следует отметить, что поправка в Конституцию, выразившаяся в изменении ст. 130-133 не закрепила полномочий местного самоуправления. Полномочия МСУ по-прежнему зафиксированы в ст. 17 ФЗ № 131 [14, ст. 17], однако их формулировки расплывчаты, что в свою очередь затрудняет комплексный анализ реализации собственных полномочий органами местного самоуправления. Полномочия остаются также неясны и для самих участников процесса:

«Я бы не сказал, что у нас это дублирование. У нас, ну, может это и правильно. Я не скажу, что это плохо. У нас в некоторых случаях. Некоторые элементы так скажем этой деятельности не, не урегулированы до конца и финансово не подкреплены» (Респондент № 1).

При этом зависимость муниципалитетов от федеральной и региональной власти остается высокой, так как она (в особенности в отношении ЦУР) определяет вектор развития и механизмы достижения конкретных результатов. И данные механизмы не всегда отвечают конкретным потребностям на локальном уровне:

«Где-то мы закрываем глаза, где-то начинаем дорабатывать методики, потому что все понимаем: вроде бы делаем хорошее дело, но идеально сделать, ну я бы так сказала, идеально сделать невозможно. Как мы всё это видим в теории, как мы видим в указах-приказах, распорядительных актах различных, в НПА, это, как бы, ну сложно» (Респондент № 2).

или:

«Ну я уже сказал, что не всегда законодательные акты, федеральные законодательные акты идут значит, имеют положительную тенденцию в конечном то итоге для исполнителя, который на местах допустим» (Респондент № 3).

Таким образом, трудно назвать изменения в данном ключе после поправок 2020 гг. успешными.

Выстраивание четкой институционализированной системы взаимодействия муниципалитетов с органами государственной власти. Другим аспектом реформирования является изменение механизмов взаимодействия местных и государственных органов власти в сторону увеличения прозрачности данных взаимодействий. Из предыдущего пункта в целом вытекает, что качественных изменений в правовом обеспечении решения данной проблемы не наблюдается. На практике здесь проявляются некоторые точечные улучшения инструментов взаимодействия, по крайней мере, в исследуемых сферах:

«Естественно. Т. е. за соблюдением всего федерального и краевого законодательства по экологии, опять же, пробегусь. Восстановление лесопосадок, возобновление... водных ресурсов. Если не будет заложено в проекте, у нас экспертизу брать не придет» (Респондент № 4).

Однако, проявляются и неформальные механизмы указанного взаимодействия. Например:

«Пионеры (прим. – о главах МО) знают, что надо пересдавать это (прим. – показатели эффективности работы главы), потом не придешь попросить денежки. Скажут вот ты здесь вот не сделал, а пришел за деньгами. Конечно, тогда повлиять могут. Это лучше с главой поговорить

[Смеется] как он решает эти проблемы. А мы с этим сталкиваемся, но поскольку по столько» (Респондент № 3).

Данный факт также свидетельствует не в пользу эффективности реформы.

Фиксация ряда полномочий, свойственных исключительно природе МСУ. Данный тезис предполагает реформирования перечня полномочий местного самоуправления. Исследователями отмечается, в частности, что в рамках вопросов местного значения (здравоохранение, образование на локальном уровне) полномочия органов МСУ существенно ограничены, в то время как полномочия, логически свойственные федеральным властям (безопасность, ГО и ЧС и пр.) [19, с. 18]. С этой точки зрения на законодательном уровне действительно были очерчены полномочия в сфере здравоохранения и образования, однако трактовка последних неоднозначна. Специфические полномочия в отношении безопасности также оставлены в компетенции МСУ. Подтверждением этому будет являться тот факт, что в одном из МО отдел экологии и природопользования напрямую подчинен организации, занимающейся гражданской безопасностью. При запросе на интервью начальник организации буквально ответил, что «такими вопросами не занимается, ничего в них не понимает, его дело – бегать и по лесам обезвреживать бомбы». Что, впрочем, интересно и с точки зрения организационной структуры местного самоуправления. Более того, полномочия МСУ в отношении экологии также остаются достаточно спорными. Экологические проблемы по своей специфике являются долгосрочными, стратегическими, и не всегда могут быть должным образом разрешены в масштабах МСУ в связи с нехваткой финансовых, организационных и других ресурсов. В пользу этого свидетельствует следующая цитата:

«То, что интересно: ну из своих же наблюдений, да, экологические вложения мы видим через много-много лет, то есть это в любом случае долгосрочные какие-то вложения, а у нас, например, дума и глава они там правят за четыре года и в принципе не всегда бывает это интересно» (Респондент № 5).

Однако проблемы экологии и природопользования по-прежнему остаются в ведении в том числе и органов местного самоуправления. Данный факт опять же говорит о малой эффективности конституционной реформы в отношении МСУ.

Нивелирование финансовой слабости муниципалитетов. Несмотря на тот факт, что одной из заявленных мотиваций к поправкам было повышение финансирования МО, существенным образом система формирования бюджета муниципалитетов не изменилась. Примером этому может послужить следующая цитата:

«Нет, то есть у нас идут, подождите, давайте: у нас есть налогообложение в стране, то есть все платим налоги за те или иные, получается, сферы. Затем они попадают, и идет распределение на федеральном уровне, потом ниже на региональном и есть какие-то средства, которые идут на муниципальный, получается, уровень. Вот. На самом деле, экологические платежи, они поступают в бюджет только органов местного самоуправления. Вот, в основе, да, по-моему, восемь-десять процентов. Эта процентовка менялась тоже поэтому. Там раз в четыре года процентовка менялась, и у меня уже испытывалось. Но когда они поступали в бюджет, нам говорили: «Принцип общего котла». То есть неважно сколько поступило – десять миллионов или пять миллионов, выделяем вам на экологию три миллиона и всё» (Респондент № 5).

Таким образом, даже непосредственные поступления в местный бюджет регламентируются. Безусловно, законом (в том числе поправками к нему) закреплены меры бюджетного «выравнивания», однако они являются не более чем еще одним инструментом обеспечения финансовой (и, как следствие, политической) зависимости муниципалитетов от органов государственной власти (см. цитаты выше).

Разрешение организационного и кадрового дефицита на местном уровне. По данным, полученным в ходе исследования, на данный момент муниципальные образования по-прежнему обладают организационными трудностями. Например, в одном из МО отдел экологии и природопользования выведен из состава администрации в форму казенного учреждения:

«Ну, отсутствуют функции надзора и контроля. Если экологи выведены из состава администрации, то сразу же, то есть мы не муниципальные служащие, функции контроля и надзора от-

существуют, то есть мы не можем составлять протоколы, не можем привлекать. Да и даже, как я говорю, я кто? Я здесь не сотрудник администрации» (Респондент №7).

Относительно кадрового дефицита суждения респондентов аналогичны, из чего также можно сделать вывод об отсутствии эффективности реформы.

Поправки в Конституцию – 2020 в отношении МСУ: эффективность и последствия

Характеризуя результаты реформирования МСУ в 2020 году, Центр принятия управленческих решений указывает на следующий тезис: «смысл поправок и самого термина "единая система публичной власти" экспертами объясняется как продолжение проводившейся в последние годы политики ослабления автономии местного самоуправления и смещения баланса в принятии управленческих решений от местного уровня в пользу уровня субъектов РФ и федерального центра» [13, с. 8]. С данным тезисом трудно не согласиться: по итогам реформы заявленные проблемы местного самоуправления в РФ не были разрешены, а их основным последствием является не столько выстраивание эффективной системы подотчетности и самоуправления на локальном уровне, сколько усиление интеграции муниципалитетов с региональными и федеральными органами власти.

С точки зрения теории многоуровневого управления базовыми принципами реформирования МСУ должны стать функционализм и самоуправление. Данные принципы возможно реализовать только посредством повышения субъектности российских муниципалитетов как политической, так и следующей за ней финансовой, бюджетной, организационной и пр.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: офиц. изд. СПб.: Питер, 2023. 64 с.
2. Иванов О.Б. Местное самоуправление после принятия поправок к Конституции Российской Федерации: перспективы развития, правовое регулирование // Власть. 2021. № 2. С. 118–122.
3. Горбатов Е.С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения. 2015. № 1. С. 21–27.
4. Hooghe L., Marks G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance // American Political Science Review. 2003. 97 (2). pp. 233–243.
5. Борисова Н.В., Панов П.В. Регионализм и многоуровневая политика по языковому вопросу в странах Европы // Ars Administrandi. 2022. №1 (14). С. 150–173.
6. Hooghe L., Marks G., Schakel A. Multilevel governance / in Comparative Politics, ed.: Caramani D. Oxford University Press, 2020. 644 p.
7. Кац И. С. Современная децентрализация локального общественного сектора // Журнал экономической теории. 2011. № 4. С. 202–206.
8. Васильев В.И. Местное самоуправление и конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28–35.
9. Европейская хартия местного самоуправления: [офиц. хартия Совета Европы, принята 15.10.1985.: по состоянию на 1.02.2023]. [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168007a105> (дата обращения: 1.02.2023).
10. О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон РФ от 06.07.1991 №1550-1 (последняя редакция) [утративший силу]. [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/ (дата обращения: 1.02.2023).
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.: федеральный закон 28.08.1995 № 154 (последняя редакция) [утративший силу]. [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (дата обращения: 1.02.2023).
12. Степанов М. М. Местное самоуправление в контексте Конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 5 (126). С. 35–41.
13. Казанцев К.И., Румянцева А.Е. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России / под ред. М.О. Комина; Центр перспективных управленческих решений. М.: ЦПУР, 2020. 67 с.
14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023) [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 1.02.2023).
15. Российская газета: «Зорькин: Недостатки в Конституции можно устранить точечными изменениями». [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniyami.html> (дата обращения: 1.02.2023).

16. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти.: Проект закона № 885214-7 О поправке к Конституции Российской Федерации (внесен Президентом РФ) (принят в первом чтении 23.01.2020) (не действует) [Электронный ресурс] URL: <https://constitution.garant.ru/law/77519018/chapter/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/> (дата обращения: 1.02.2023).
17. Саблин Д.А., Михайлова М.А. Конституционно-правовые основы осуществления местного самоуправления в РФ // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 7А. С. 20–25.
18. Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации: «В профильный комитет внесены дополнительные поправки в Конституцию РФ». [Электронный ресурс] URL: <http://duma.gov.ru/news/47873/> (дата обращения: 1.02.2023).
19. Карцев Б.В., Муסיнова Н.Н. Современные тренды местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник ГУУ. 2020. № 6. С. 17–22.
20. Петухов Р.А. Что поправки в Конституцию меняют в судьбе местного самоуправления? // Ведомости, 24.01.2020 [Электронный ресурс] URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/24/821369-popravki-v-konstitutsiyu> (дата обращения: 1.02.2023).
21. Сахаров А.Г., Колмар О.И. Перспективы реализации Целей устойчивого развития ООН в России // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2019. № 1. С. 189–206.

Поступила в редакцию 02.02.2023

Передана на рецензирование 05.02.2023

Рекомендована к печати 22.02.2023

Иsobчук Мария Вячеславовна, младший научный сотрудник
Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН
614990, Россия, г. Пермь, ул. Ленина, 13А
E-mail: isobchuk.mary@gmail.com.

M.V. Isobchuk

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION AFTER AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION-2020

DOI: 10.35634/2587-9030-2023-7-2-210-220

The formal legal and political status of local self-government, its position in the system of authorities in the Russian Federation remains unformulated. Despite the fact that this status is not legally formalized, de facto it was the amendments to the Constitution of 2020 that consolidated the reduction of autonomy and increased control of municipalities by the state. Of course, this legal innovation was accompanied by motivation to increase manageability, economic efficiency and a number of other arguments. The purpose of this study is to analyze the effectiveness of this amendment to the Constitution on the basis of a field study conducted in the autumn of 2022 in the municipalities of the Perm Region. The municipalities of the Perm Region were selected as research cases, among them Krasnokamsky and Nytvensky urban districts. Using the example of the implementation of Sustainable Development Goals in the field of ecology and the formation of a comfortable urban environment, the implementation of a multi-level policy in the Russian Federation at the municipal level is considered. The research method is a series of in-depth interviews with municipal officials. As a result of the study, the following conclusion was made: according to the results of the reform, the stated problems of local self-government in the Russian Federation were not resolved, and their main consequence is not so much building an effective system of accountability and self-government at the local level, as strengthening the integration of municipalities with regional and federal authorities. From the point of view of the theory of multilevel management, the basic principles of the reform of the LSG should be functionalism and self-government. These principles can be implemented only by increasing the subjectivity of Russian municipalities, both political and financial, budgetary, organizational, etc.

Keywords: local self-government, LSG, multilevel policy, amendments, Constitution, municipal reform, functionalism, local policy.

REFERENCES

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii: ofic. izd. [The Constitution of the Russian Federation: official ed]. SPb.: Piter, 2023. 64 p.
2. Ivanov O.B. Mestnoe samoupravlenie posle prinjatija popravok k Konstitucii Rossijskoj Federacii: perspektivy razvitija, pravovoe regulirovanie [Local self-government after the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation: prospects for development, legal regulation] // Vlast'. 2021. No. 2. pp. 118-122.

3. Gorbatjuk E.S. Osnovnye teorii mestnogo samoupravlenija: analiticheskij obzor [Basic theories of local self-government: an analytical review]// Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Politologija. Mezhdunarodnye otnoshenija. 2015. No. 1. pp. 21-27..
4. Hooghe L., Marks G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance // American Political Science Review. 2003. 97(2). pp. 233-243.
5. Borisova N.V., Panov P.V. Regionalizm i mnogourovnevaja politika po jazykovomu voprosu v stranah Evropy [Regionalism and multilevel policy on the language issue in European countries] // Ars Administrandi. 2022. No. 1 (14). pp. 150–173
6. Hooghe L., Marks G., Schakel A. Multilevel governance / in Comparative Politics, ed.: Caramani D. Oxford University Press, 2020. 644 p.
7. Кас И. S. Sovremennaja decentralizacija lokal'nogo obshhestvennogo sektora [Modern decentralization of the local public sector] // Zhurnal jekonomicheskoy teorii. 2011. No. 4. pp.202-206.
8. Vasil'ev V.I. Mestnoe samoupravlenie i konstitucija Rossijskoj Federacii [Local self-government and the Constitution of the Russian Federation] // Zhurnal rossijskogo prava. 2019. No. 6. pp. 28-35.
9. Evropejskaja hartija mestnogo samoupravlenija: [ofic. Charter of the Council of Europe, adopted on 10/15/1985.: as of 1.02.2023]. [Electronic resource] URL: <https://rm.coe.int/168007a105> (accessed: 01.02.2023)
10. O mestnom samoupravlenii v Rossijskoj Federacii: Zakon RF ot 06.07.1991 №1550-1 [On Local Self-government in the Russian Federation: Law of the Russian Federation of 06.07.1991 No. 1550-1] (last edition) [expired]. [Electronic resource] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/ (accessed: 1.02.2023)
11. Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii.: federal'nyj zakon 28.08.1995 №154 [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation.: Federal Law 28.08.1995 No. 154] (last edition) [expired]. [Electronic resource] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (accessed: 1.02.2023)
12. Stepanov M.M. Mestnoe samoupravlenie v kontekste Konstitucionnoj reformy 2020 goda [Local self-government in the context of the Constitutional reform of 2020] // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2021. No. 5 (126). pp. 35-41.
13. Kazancev K.I., Rumjanceva A.E. Ot izbraniya k naznacheniju. Ocenka jeffekta smeny modeli upravlenija municipalitetami v Rossii [From election to appointment. Evaluation of the effect of changing the model of municipal management in Russia] / pod red. M.O. Komina; Centr perspektivnyh upravlencheskih reshenij. M.: CPUR, 2020. 67 p.
14. Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii.: Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation.: Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003] (as amended on 14.07.2022) (with amendments and additions, intro. effective from 11.01.2023) [Electronic resource] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (date of request: 1.02.2023)
15. Rossijskaja gazeta: «Zorkin: Nedostatki v Konstitucii možhno ustranit' tochechnymi izmenenijami» [Rossiyskaya Gazeta: "Zorkin: Shortcomings in the Constitution can be eliminated by point changes."] [Electronic resource] URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmenenijami.html> (date of application: 1.02.2023)
16. O sovershenstvovanii regulirovanija otdel'nyh voprosov organizacii publichnoj vlasti.: Proekt zakona N 885214-7 O popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii (vnesen Prezidentom RF) [On improving the regulation of certain issues of the organization of public power.: Draft Law No. 885214-7 On Amendments to the Constitution of the Russian Federation (introduced by the President of the Russian Federation)] (adopted in the first reading on 01/23/2020) (not valid) [Electronic resource] URL: <https://constitution.garant.ru/law/77519018/chapter/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f> (accessed: 1.02.2023)
17. Sablin D.A., Mihajlova M.A. Konstitucionno-pravovye osnovy osushhestvlenija mestnogo samoupravlenija v RF [Constitutional and legal foundations of local self-government in the Russian Federation]// Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava. 2020. T. 10. № 7A. pp. 20-25.
18. Oficial'nyj sajt Gosudarstvennoj Dumy Rossijskoj Federacii: «V profil'nyj komitet vneseny dopolnitel'nye popravki v Konstituciju RF». [The official website of the State Duma of the Russian Federation: "Additional amendments to the Constitution of the Russian Federation have been made to the profile committee."] [Electronic resource] URL: <http://duma.gov.ru/news/47873/> (date of request: 1.02.2023)
19. Karcev B.V., Musinova N.N. Sovremennye trendy mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii [Modern trends of local self-government in the Russian Federation] // Vestnik GUU. 2020. № 6. pp. 17-22
20. Petuhov R.A. Chto popravki v Konstituciju menjajut v sud'be mestnogo samoupravlenija? [What amendments to the Constitution change in the fate of local self-government?] // Vedomosti, 24.01.2020 [Electronic resource] URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/24/821369-popravki-v-konstitutsiyu> (accessed: 1.02.2023)
21. Saharov A.G., Kolmar O.I. Perspektivy realizacii Celej ustojchivogo razvitija OON v Rossii [Prospects for the implementation of the UN Sustainable Development Goals in Russia] // Vestnik mezhdunarodnyh organizacij: obrazovanie, nauka, novaja jekonomika. 2019. № 1. pp. 189-206.

For citation:

Isobchuk M.V. Local self-government in the Russian Federation after amendments to the Constitution-2020 // Bulletin of Udmurt University. Sociology. Political Science. International Relations. 2023. Vol. 7, iss. 2. P. 210–220. <https://doi.org/10.35634/2587-9030-2023-7-2-210-220> (In Russ.).

Received 02.02.2023

Submitted for review 02.05.2023

Recommended for publication 02.22.2023

Isobchuk M.V., research fellow
Perm Federal Research Center, Russian Academy of Sciences
Lenina st., 13A, Perm, Russia, 614990
E-mail: isobchuk.mary@gmail.com