

Научная статья

Original article

УДК 332.146.2

DOI 10.55186/25876740_2022_6_2_5

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МАЛЫХ ГОРОДОВ РОССИИ В
УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИИ**

**PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF SMALL TOWNS IN RUSSIA
UNDER THE CONDITIONS OF THE MODERN POLICY OF THE
GOVERNMENT OF RUSSIA**



О.Г. Овчинников, Институт США и Канады РАН (ИСКРАН),
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер.2/3, ORCID: 0000-0002-
8957-5665, e-mail: olego-2005@yandex.ru

Oleg G. Ovchinnikov, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian
Academy of Sciences (ISKRAN), 2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian
Federation, ORCID: 0000-0002-8957-5665, e-mail: olego-2005@yandex.ru

Аннотация. В настоящей работе проводится исследование состояния, эффективности и перспектив местного самоуправления - одного из важнейших факторов развития малых городов России. В качестве документальной основы для анализа выбраны материалы доклада Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления»,

опубликованного в ноябре 2020 г., а также «Стратегии пространственного развития России до 2025 г.», принятой в 2019 г. Основной целью исследования является оценка перспектив развития малых городов в контексте современной политики федерального правительства. Ответ на этот вопрос имеет решающее значение для определения характера и состава действий органов местного самоуправления на сельских территориях по преодолению существующих депрессивных явлений в социально-экономической сфере.

Abstract: In this paper, a study of the state, efficiency and prospects of local self-government - one of the most important factors in the development of small towns in Russia is carried out. The materials of the report of the All-Russian Association for the Development of Local Government "On the state of local self-government in the Russian Federation in 2019, prospects for its development and proposals for improving the organization of local self-government", published in November 2020, as well as the "Spatial Development Strategy of Russia until 2025", adopted in 2019, were selected as a documentary basis for the analysis. The main purpose of the study is to assess the prospects for the development of small towns in the context of the present federal government policy. The answer to this question is crucial for determining the nature and structure of the actions of local self-government bodies in rural areas to overcome the existing depressive state in the socio-economic sphere.

Ключевые слова: малые города России, проблемы развития малых городов, сельское развитие, Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления, ВАРМСУ, местные органы власти, органы местного самоуправления

Keywords: small towns of Russia, problems of small towns development, rural development, All-Russian Association for the Development of Local Government, local authorities, local government

Введение

Современная проблема развития малых городов России – в значительной степени является отражением процесса деградации социально-

экономической инфраструктуры (СЭИ) большей части сельских территорий страны, которая продолжается весь постсоветский период. И если после кризиса 90-х годов прошлого столетия экономика страны в целом испытала значительный подъем, то ситуация в большей части провинциальной России, ее глубинке, продолжала ухудшаться. Одной из важнейших причин этого, на наш взгляд, стала реформа системы местного самоуправления, начатая в соответствии с законом ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого в 2003 г., в соответствии с которым были перераспределены полномочия, и, что самое главное - финансы, между различными уровнями власти. Последнее выразилось в том, что местные органы власти (МОВ) были фактически «лишены» собственных средств, необходимых для поддержания оставшейся на их балансе СЭИ местных сообществ на адекватном уровне. Показательным в этом смысле является существенное снижение доли доходов бюджетов МОВ в ВВП страны, которая уменьшилась с 10,9% в 1997 г. до 8,1% в 2003 г. и 4,2% в 2017 г. [1] Очевидно, что степень этого снижения была больше, чем уменьшение числа полномочий МОВ.

Все возрастающая часть расходов МОВ на выполнение своих функций поступала целевым образом по различным федеральным и региональным программам из бюджетов вышестоящих уровней. Так, по состоянию на 2017 г. структура доходов местных бюджетов выглядела следующим образом: 29% - налоговые доходы, 7% - неналоговые доходы; 64% - межбюджетные трансферты. [2] Таким образом, доля собственных средств в доходной части МОВ составляет в настоящее время всего лишь около одной трети. Для «периферийных» местных сообществ в депрессивных сельских регионах она существенно ниже.

Такая практика принесла свои печальные «плоды» - дефицит финансирования СЭИ для ее поддержания в более-менее надлежащем состоянии нарастал, и провинциальная Россия все эти годы, несмотря на

заверения федеральных властей, продолжала деградировать. Наглядной иллюстрацией этого является статистика по динамике численности городов и поселков городского типа, а также населения в них, представленная в таблице 1.

Таблица 1. Распределение городов и поселков городского типа по числу жителей, 2002-2020 годы

Группа по числу жителей	Число городов и пгт			Население, тыс.чел.		
	2002	2020	2002-2020	2002	2020	2002-2020
Всего	2940	2293	-22%	106429	109791	3%
в том числе						
менее 3	606	349	-42%	1012	603	-40%
3 - 4,9	414	326	-21%	1642	1309	-20%
5 - 9,9	683	506	-26%	4880	3664	-25%
10 - 19,9	524	412	-21%	7325	5740	-22%
20 - 49,9	383	370	-3%	12277	11616	-5%
50 - 99,9	163	149	-9%	11083	10323	-7%
100 - 499,9	134	134	0%	28391	28682	1%
500 - 999,9	20	23	15%	12403	14156	14%
Более 1 млн	13	15	15%	27416	33696	23%

Источник: Российский статистический ежегодник 2020. - Росстат, 2020, с.101

По данным таблицы нетрудно заметить, что, начиная с нулевых годов столетия с карты страны исчезло около 22% городов и поселков городского типа, основную часть которых составляли малые города с населением менее 20 тыс.чел. – основа сельской местности. Население из них переселялось в крупные города – при общем росте численности городского населения за указанный период в 3%, сокращение числа жителей в указанной группе городов уменьшилось на 24%, тогда как в крупных городах (населением более 500 тыс.чел.) выросло на 20%. Таким образом, очевидно, что малые города, как и вся сельская местность страны, постепенно вымирают.

Есть ли перспективы развития малых городов в условиях современной социально-экономической политики федеральных властей? Ответу на этот вопрос посвящена настоящая статья. Отметим также, что характер ответа имеет решающее значение для понимания состава действий органов МСУ в сельской местности, необходимых для преодоления существующих депрессивных явлений.

Состояние местного самоуправления: проблемы и перспективы

Характер и направленность действий федерального правительства в части развития МСУ, следовательно – малых городов, в настоящей статье исследуется на основе анализа ситуации и предложений, сформулированных в докладе Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления (ВАРМСУ) «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления» (далее – Доклад), опубликованном в ноябре 2020 г. [3] Другим источником анализа является «Стратегия пространственного развития страны на период до 2025 г.», утвержденная распоряжением Правительства РФ 13.02.2019 г.

ВАРМСУ была учреждена в мае 2019 г. рядом крупных общественных организаций России, в числе которых: Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления, Союз российских городов, Международная ассамблея столиц и крупных городов, Ассоциация развития исторических поселений «Русская провинция», Ассоциация закрытых административно-территориальных образований атомной промышленности, Ассоциация городов Поволжья, Союз городов Центра и Северо-Запада России. В нее в настоящее время входят все 85 региональных ассоциаций – Советы муниципальных образований субъектов РФ.

Очевидно, что, формально являясь некоммерческой организацией, ВАРМСУ де-факто является квази-государственной организацией, призванной транслировать политику федерального Правительства на низовой уровень власти, формировать там вектор ее основных положений в сфере МСУ. Поэтому основные решения ВАРМСУ, понимание тех или иных проблем МСУ, а также возможности их решение, можно считать весьма близкими к позиции федерального Правительства.

Таким образом, анализ основных положений Доклада позволит в значительной степени ответить на вопрос о том, есть ли понимание на уровне федеральной власти проблем, стоящих перед малыми городами страны, а также намерения относительно их решения.

Доклад состоит из четырех глав, посвященных следующим вопросам: (1) роли местного самоуправления в реализации национальных проектов; (2) обзору текущего состояния МСУ; (3) пространственному развитию России в муниципальном аспекте, и (4) перспективным направлениям социально-экономического развития территорий муниципальных образований. Заключает Доклад свод предложений по совершенствованию организации МСУ.

Местное самоуправление в системе национальных проектов

В первом разделе Доклада рассмотрено *состояние дел и проблемы с реализацией национальных проектов* на местном уровне.

По состоянию на конец 2020 г. действовало тринадцать национальных проектов, они были утверждены в феврале 2019 г. и рассчитаны на срок до 2024 г. Из них, согласно Доклада, десять имеют муниципально-ориентированный характер, в том числе следующие основные нацпроекты: «Демография»: (федеральные проекты «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» и «Старшее поколение»), «Жилье и городская среда» (ФП «Формирование комфортной городской среды»), «Культура» (ФП «Творческие люди»), «Образование» (ФП «Учитель будущего»).

Для понимания назначения и основных принципов организации национальных проектов представляется целесообразным привести дословно две цитаты из Доклада.

Так, рассуждая об управленческой вертикали национальных проектов констатируется, что *«Вертикаль должна быть выстроена от центрального источника политических решений до каждого населенного пункта страны с обязательным включением проектных офисов федерального, регионального и*

муниципального уровней и их рабочего взаимодействия друг с другом». Также подчеркивается следующая роль национальных проектов: «Нацпроекты дали старт новому этапу развития муниципальных образований — в составе единой системы публичной власти органы местного самоуправления должны получить необходимый объем ресурсов и возможностей для управления устойчивым развитием муниципальных территорий». [3, с.14]

Из этого нетрудно заключить, что реализация нацпроектов представляет собой своеобразную попытку федеральной власти создать определенную систему развития социально-экономической инфраструктуры страны. Если говорить о сфере полномочий МОВ, то можно предположить, что она в упрощенном виде выглядит так: МОВ посредством собственных средств своих бюджетов имеют основной задачей поддержание инфраструктуры на минимально достаточном уровне, а нацпроекты должны обеспечить основной вклад в ее развитие. Отметим, что здесь и далее речь идет преимущественно об органах местного самоуправления малых городов и сельских территорий - провинциальной России, которые в отличие от мегаполисов, как правило, не располагают собственными средствами, достаточными для развития вверенных им территорий.

Насколько дееспособна эта система?

Составители Доклада признают наличие значительного перечня проблем, с которыми сталкиваются МОВ при реализации национальных проектов. В частности, в Докладе отмечаются следующие основные: [3, с.20]

- *При проведении конкурсных процедур (низкая материально-техническая и кадровая обеспеченность потенциальных подрядчиков, признание закупок несостоявшимися и необходимость проведения повторных закупок, длительная процедура подготовки и согласования конкурсной документации).*
- *Ограниченные финансовые возможности местных бюджетов (при разработке проектно-сметной документации, софинансировании работ).*

- *Проблемы с подготовкой проектно-сметной документации и получения заключения госэкспертизы.*
- *Несовпадение планов и фактов реализации региональных проектов, что свидетельствует о невысоком качестве планирования. Основная причина - нехватка квалифицированных кадров, как на местном, так и региональном уровне.*
- *Проблемы с привлечением частного бизнеса для участия в проектах развития инфраструктуры на сельских территориях. При этом перечисляется длинный список проблем, препятствующих развитию муниципально-частного партнерства в России.*

Среди перечисленных авторами Доклада проблем, к сожалению, отсутствует целый перечень важнейших, в существенной степени снижающих эффективность всей системы нацпроектов. Перечислим их.

- *Говоря о кадровой проблеме, упоминают лишь одну сторону ее проявления (отсутствие опыта составления проектной документации), не упоминая о других, а также вообще - об основной причине ее наличия. Ниже, при рассмотрении кадровой проблемы, мы остановимся на этом более подробно.*
- *Предыдущая проблема тесно смыкается с другой, присущей, впрочем, не только этой сфере. Это – проблема тотальной и масштабной коррупции в России, при которой значительная часть бюджетных денег, в том числе проходящих по линии нацпроектов, попросту «отмывается» в виде взяток и откатов.*
- *Только вкратце упомянутая (выявленная активистами ОНФ) проблема безответственности исполнителей на местах, работающих преимущественно на отчетность, в действительности является весьма распространенной. [3, с.14]*

- Инертность граждан в социально-значимых проектах. Авторы Доклада, признавая это в целом, не развивают своей мысли относительно причины такого состояния и мер по его исправлению.

Текущее состояние местного самоуправления

В разделе «*Текущее состояние местного самоуправления*» рассмотрен целый ряд повседневных вопросов и проблем функционирования МОВ.

Говоря о полномочиях местного самоуправления нельзя не согласиться с, вероятно, ключевым выводом авторов Доклада в этой части – о том, что «...вопрос недостаточности финансирования касается не только делегированных, но и собственных полномочий органов МСУ». [3, с.40] Важной причиной такого положения является отсутствие официально закрепленных объективных нормативов затрат на решение вопросов местного значения.

Большое место в Докладе уделяется вопросу активности граждан в работе органов МСУ. Соглашаясь с утверждением авторов Доклада, что «...Степень гражданской активности напрямую связана с результатами учета мнения жителей при принятии управленческих решений...», [3, с.44] можно констатировать, что властям на местах такая активность, по большому счету, не нужна, так как она лишь усложняет их работу. А потому большая часть мероприятий, о которых пишут авторы Доклада, имеют место лишь на бумаге, формально. В частности, это касается утверждения о росте значимости такого механизма местного самоуправления, как территории общественного самоуправления (ТОС). Не секрет, что большая часть ТОС создается и существует лишь для отчетности. Это, в частности, подтверждается тем, что лишь малая, из более, чем тридцати тысяч, часть ТОС (4,5% на 28.08.2020 г.) в стране, была зарегистрирована как юридические лица. [3, с.47] К сожалению, в Докладе не упоминается количество ТОС, которым передана «полагающаяся» им на исполнение «собственных инициатив по вопросам местного значения» часть местного бюджета. Таких, вероятно, практически нет, а значит сама идея организации ТОС, предусмотренная законом,

выхолощена. Да и составители Доклада не акцентируют на этом внимания, констатируя так роль этого важного института МСУ: *«Основная роль ТОСов и сельских старост в системе местного самоуправления - роль коммуникатора с местными сообществами, выявление их интересов и проблем, донесение инициатив граждан до органов местного самоуправления»*. [3, с.46] Что, естественно, противоречит первоначальным целям организации ТОС, предусмотренных законом, в котором четко констатируется следующее их назначение: *«...для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»*. [4]

Также в Докладе даже не упомянут один, достаточно важный вопрос: кто эти «герои», кто согласится стать руководителем *реальной* ТОС? Сомнительно, что в нынешней бюрократической системе, - с ее жесточайшим, переходящим разумные границы, порядком проверки расходования бюджетных средств, и легкой возможностью для ответственного лица быть оштрафованным или даже «сесть», - думающий человек согласится стать руководителем полноценной ТОС.

Настолько же преувеличенным является роль инструмента *«инициативного бюджетирования»*, который по замыслу авторов является инструментом влияния населения в формировании расходных частей местного бюджета. По большей части мероприятия в этом направлении выполняются МОВ формально, исключительно для «галочки». Показательным примером является практика публичных слушаний по проектам бюджета, проведение которой предусмотрено законом. Фактически финансирование по заявкам, поданным от граждан на таких слушаниях, является лишь весьма малым довеском к уже определенным расходам, который принимается, скорее всего, лишь для внешнего соблюдения буквы закона. Большая же часть заявок попросту под разными предлогами, отвергается. Стандартным ответом, судя по опыту автора, как муниципального депутата, является формулировка *«отсутствие средств»*.

Одним из важнейших вопросов в части роста эффективности функционирования органов местного самоуправления является кадровый – он упоминается не только в этом подразделе, но и других частях Доклада. В то же время, в нем авторы почему-то рассуждают преимущественно о зарплатах и вакансиях, хотя основной проблемой является проблема качества местных управленцев, которое, как, впрочем, и на всех уровнях власти в современной России, снизилось до критического уровня. Последнее, как показывает практика, является не следствием низких зарплат чиновников, которые, на фоне действительно низких доходов в провинции, достаточно высоки, а низким уровнем профессионализма – как следствие порочной системы отбора кадров, отсутствия социальных лифтов, излишней бюрократизации в управлении и т.п. Это отталкивает от работы в органах МСУ многих способных и талантливых управленцев.

Рассуждая о проблеме финансов, столь актуальной для МСУ, авторы Доклада приходят к одному значимому выводу, с которым нельзя не согласиться. Это – необходимость закрепления за местными бюджетами дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, достаточных для исполнения органами МСУ своих функций на приемлемом уровне. Однако проблема заключается в том, и это выпало из поля зрения составителей Доклада, что региональные власти нередко варьируют отчисления в местные бюджеты важнейшего источника их доходной части, - НДФЛ, - в зависимости от уровня развития территории конкретного муниципалитета. Достаточно частой практикой является снижение норматива отчислений у успешных муниципалитетов в пользу менее развитых. Эта вынужденная и одновременно порочная практика ослабляет стимулы к развитию муниципалитетов.

Последний подраздел рассматриваемого раздела посвящен анализу практики контроля и надзора за деятельностью органов МСУ. Здесь можно полностью согласиться с авторами Доклада в части критики перегруженности

муниципалитетов контролем со стороны внешних надзорных органов. Однако основная, на наш взгляд, в этой части проблема отмечается следующим образом: «...*невозможность оперативно исполнять предписания, что влечет их накопление со стороны контрольно-надзорных органов и ужесточение ответственности*». [3, с.88] Иначе говоря, проверяющие органы и суды налагают на МОВ обязательства по исполнению их обязанностей, которые не обеспечены финансовыми средствами. Иногда абсолютно, превышая зачастую объем всех доходов органа МСУ.

Будучи объектами пристального контроля со стороны надзорных органов, и последующей жесткой ответственности, органы МСУ, со своей стороны, весьма ограничены в правах при осуществлении своих контролирующих функций. На практике это проявляется двояко. Во-первых, как правильно замечено в Докладе, контрольные функции органов МСУ часто имеют декларативный характер – сотрудники МОВ только фиксируют нарушения, составляют акты, и, не имея полномочий привлечения виновных к ответственности, просто передают это все уполномоченному органу. Во-вторых, административные комиссии, призванные быть исполнительным инструментом МОВ для привлечения нарушителей, не будучи в состоянии реально воздействовать на них, в большинстве своем представляют «жалкое зрелище».

Перспективы пространственного развития России и малые города

Одним их важнейших в Докладе с учетом текущих тенденций, является, на наш взгляд, раздел, посвященный анализу состояния и перспектив *пространственного развития России в муниципальном аспекте*. Понимание видения руководства страны того, каким должно быть стратегическое направление в пространственном развитии страны, позволяет оценить реальные намерения Правительства относительно развития провинциальной России. Особенно это важно в свете планируемого принятия поправок в закон о местном самоуправлении ФЗ-131, которые по замыслу их авторов должны кардинальным образом изменить структуру местного самоуправления.

Определение стратегии пространственного развития страны, приведенное в Докладе, есть парафраз соответствующего текста из «Стратегии пространственного развития страны на период до 2025 г.» (далее – Стратегия), утвержденной распоряжением Правительства РФ 13.02.2019 г., сформулировано в следующем виде: *«Стратегия ... определила городские агломерации как точки роста региональных экономик»*. И далее авторы констатируют «основание» для такого подхода в пространственном развитии страны: *«В Стратегии констатируется, что в стране сформировалось около 40 крупных городских агломераций (500 тыс. жителей — 1 млн жителей) и крупнейших городских агломераций (более 1 млн жителей), в большинстве из которых численность населения с начала 2000-х годов устойчиво возрастает и в настоящее время превысила 73 млн человек. Городские агломерации также более стабильны в части численности населения, что обусловлено наличием крупных экономических центров в их составе и высокой деловой активностью»*. [3, с.103]

Авторы отмечают массу проблем, которые возникают при переходе от существующей в настоящее время системы «муниципальные округа/городские поселения/сельские поселения» к городским округам в ходе уже состоявшихся в некоторых регионах страны административных трансформациях. Большая часть этих проблем связана с наличием деградировавшей до предела инфраструктуры на сельских территориях. В то же время, в значительной степени о цели такой организационной трансформации можно судить по следующей выдержке из Доклада: *«...выявленные тенденции (в реорганизации – прим.автора) имеют под собой единую экономическую основу, но различаются по направлениям. Субъективизм в региональных подходах к территориальной организации местного самоуправления нацелен на снижение расходов территории (как финансовых, так и управленческих) в то время как поиск оптимальных*

механизмов управления агломерационными процессами ведется с целью повышения доходов». [3, с.98]

Таким образом, зная катастрофическую ситуацию с социально-экономической инфраструктурой в большинстве сельских регионов страны, колоссальные средства, необходимые для ее поддержания и, тем более – восстановления, а также то, что с укрупнением административных образований качество управления отдаленными (от административного центра) территориями ухудшится, речь идет, вероятно, не о росте доходов, а о сокращении расходов. Последнее будет иметь место вследствие массового оттока населения с огромных пространств за счет его переселения в административные центры, и, как следствие, отсутствия необходимости, поддерживать инфраструктуру опустевших территорий.

Продолжению и усилению процесса деградации огромных пространств сельских территорий, который несомненно будет иметь место при реализации Стратегии, могли бы противостоять меры политики сельского развития. В подразделе Доклада «Управление развитием сельских территорий» его авторы перечисляют некоторые меры по развитию занятости на селе и сельской инфраструктуры. Однако детальное ознакомление с ними позволяет сделать вывод о том, что написанное – лишь парафраз из уже имевшихся (и не сбывшихся) планов Правительства России. Логичным поэтому будет предположить, что содержание Доклада в этой части – лишь формальная отписка.

Перспективные направления развития малых городов

Последний раздел Доклада называется «*Перспективные направления социально-экономического развития территорий муниципальных образований*», и, судя по названию, посвящен тому, как видятся экспертам ВАРМСУ перспективы состояния муниципальных образований. Речь, естественно, идет не о крупных городах, а малых и средних, по существу и в основном – сельской местности.

Всего в Докладе выделено шесть таких направлений, в том числе: (1) модернизация системы ЖКХ в средних и малых городах и поселках; (2) развитие сельской кооперации как формы экономической деятельности; (3) развитие нестационарной торговли как значимой части локальной экономики; (4) развитие социальной политики на местном уровне; (5) развитие туризма на местном уровне; (6) развитие международного межмуниципального сотрудничества в экономической сфере. Не отрицая их важности, считаем, что направления №2,3,5 и 6 являются все же не основными, но вспомогательными в деле развития муниципалитетами своих территорий. Поэтому ниже кратко рассмотрим состав предложений в части направлений №1 и 4, а также отметим те важные, на наш взгляд, направления развития, которые «выпали» из поля зрения авторов Доклада.

Модернизация системы ЖКХ в средних и малых городах, а также сельских поселениях – действительно актуальнейшая проблема. Авторы Доклада прекрасно понимают это, и с основной причиной создавшейся плачевной ситуации, сформулированной в Докладе, трудно не согласиться: *«Основной проблемой в жилищно-коммунальной сфере является высокий износ коммунальных сетей. По данным Росстата на конец 2018 года, в среднем в регионах подлежат замене более 44% водопроводных сетей, 30% сетей в сфере горячего водоснабжения, 45% — в водоотведении. Эксперты полагают, что полная замена всех инженерных сетей с высоким износом обойдется в 300–400 трлн рублей»*. [3, с.125]

Насколько быстро идет закрытие этого «гэпа» можно также судить по данным Доклада: *«...к августу 2020 года было реализовано 43 проекта в 22 субъектах Российской Федерации общей стоимостью свыше 10 млрд рублей. При этом около 40% указанной суммы было привлечено именно от частных инвесторов. На стадии реализации находятся еще 39 проектов»*. [3, с.125] По приведенным цифрам нетрудно подсчитать, насколько быстро с такими темпами затянется процесс модернизации.

Но ситуация еще более осложняется, если учесть, что основным способом решения проблемы авторы считают привлечение частного капитала – в основном на условиях концессии или муниципально-частного партнерства (МЧП). Но насколько, учитывая длительный характер окупаемости вложений в ЖКХ-инфраструктуру, выгодны для частного бизнеса такие сложения? Отвечая на этот закономерный вопрос, авторы вынуждены признать, что *«...концессии и МЧП, а также конкуренция в ЖКХ успешно развиваются на территориях с высокой плотностью населения — в крупных городах и их пригородах, где себестоимость коммунальных услуг на порядок ниже за счет большого количества потребителей на кв.км. Но отдаленные малые города, поселки и села вынуждены прилагать немало усилий, чтобы найти концессионера на свои изношенные сети и объекты»*. [3, с.126] Внятных и реальных рекомендаций, что же делать провинциальным малым и неперспективным городам, тем более поселениям в сельской местности, в Докладе не содержится.

Отсталость социальной сферы – невозможность в большинстве населенных пунктов сельских территорий обеспечить адекватный уровень образования, социального и медицинского обслуживания, а также услуг в сфере культуры - одна из основных причин миграции жителей села в райцентры и далее – города. Причем передача подчиненности социальных учреждений с местного на региональный уровень зачастую лишь обостряет имеющиеся проблемы, а заодно лишает МОВ влияния на эти важные сферы жизни жителей местных сообществ.

Очевидно, что авторы Доклада понимают это, однако никаких кардинальных предложений насчет улучшения социального обслуживания в тексте не содержится. В принципе это – неудивительно, так как развитие социальных учреждений требует финансовых ресурсов, а политика федерального центра, судя по реально принимаемым решениям, направлена на их экономию.

Основные направления совершенствования местного самоуправления

Заключает Доклад сводный перечень предложений по совершенствованию МСУ. Всего таких предложений 75 плюс 15 детализаций, их состав по направлениям приведен в таблице 2. [5]

Таблица 2. Предложения по совершенствованию МСУ

№	Наименование направления совершенствования	Количество предложений*)
1	Механизмов реализации национальных проектов	8/9
2	Полномочий органов местного самоуправления	4/2
3	Обратной связи органов местного самоуправления с населением	8
4	Кадровой политики местного самоуправления	4
5	Финансового состояния местного самоуправления	2
6	Контрольно-надзорной деятельности на местном уровне	4
7	Развитию механизмов совершенствования территориальных основ МСУ	2
8	Развитию сельских территорий	10/4
9	Муниципальной статистики	3
10	Модернизации системы ЖКХ	7
11	Регулирования нестационарной торговли	4
12	Развитию социальной политики на местном уровне	4
13	Развитию туризма на местном уровне	8
14	Развитию международного межмуниципального сотрудничества в экономической сфере	7
	ИТОГО	75/15

*) через знак дроби указано число детализаций основных мероприятий.

Составлено автором

Анализ структуры и содержания предложений позволяет сделать следующие выводы:

Во-первых, предложения практически не содержат мер, направленных на решение *основных* проблем, стоящих перед муниципалитетами малых городов.

Во-вторых, детальный анализ предложений показывает, что они идут вразрез с текущей политикой Правительства России, одобряемой конституционным большинством Государственной Думы. Трудно

предположить, что, учитывая существующую практику принятия решений, что-то будет изменено в принципиальных вопросах.

Например, утвержденная Стратегия пространственного развития России, и разработанный в ее исполнение законопроект о поправках в Закон о местном самоуправлении ФЗ-131, по существу, несмотря на словесную риторику ее авторов, «ставят крест» на будущем отдаленных сельских регионов, малых городов, и в целом - значительных пространств сельской/провинциальной России. В этих условиях, предложения по развитию СЭИ таких территорий выглядят по крайней мере странными.

В-третьих, обозначая некоторые действительно серьезные проблемы авторы Доклада ничего конкретного по их решению не предлагают.

Например, раздел, посвященный совершенствованию финансового состояния местного самоуправления, содержит всего два предложения, которые по своей актуальности вполне можно отнести к категории «ни о чем». В то же время, упоминая в тексте Доклада о пожеланиях муниципалитетов по закреплению за местными бюджетами дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, в предложениях об этом ничего не говорится.

Другим показательным примером является отсутствие предложений по устранению обозначенной в Докладе важной проблемы, которая состоит в достаточно распространенной практике наложения проверяющими органами и судами на МОВ обязательств по исполнению их обязанностей, которые законодательно обусловлены, но не обеспечены финансовыми средствами.

Следует также отметить отсутствие в предложениях вариантов решения важнейшей проблемы, которая вскользь упомянута, но не развита. Речь идет о повышении роли и эффективности работы административных комиссий муниципальных образований, которые являются основным органом МСУ по наказанию нарушителей и побуждению их к исправлению нарушений.

Список таких «несоответствий» можно продолжить.

В-четвертых, некоторые предложения производят впечатление оторванности авторов Доклада от действительности, непонимания ими существующих реалий.

Например, говоря о мерах по совершенствованию такого важного механизма МСУ, каковым является ТОС, авторы абсолютно игнорируют тот факт, что большинство ТОС по сути – «мертворожденные», созданы «для галочки» (отчета перед вышестоящими органами). А поэтому предложения должны касаться не столько совершенствования их работы, но того, как вообще устранить такую практику и сделать этот инструмент *в принципе* работоспособным.

Еще одним примером является блок предложений по совершенствованию механизмов реализации нацпроектов. В них ни слова не сказано о том, как устранить одну из важнейших причин снижения эффективности проектов на местах, а именно – системной коррупции, отмывания бюджетных денег. По некоторым оценкам, до 20% общей суммы средств может выводиться в виде взяток и откатов, что, в качестве производных негативных последствий, влечет за собой ухудшение качества работ, субъективность в выборе участвующих в программах объектов и исполнителей, прочее.

В-пятых, в Докладе вообще не рассматривается целый ряд важных проблем. В частности, при анализе состояния кадрового вопроса в работе МСУ авторы ни словом не упоминают актуальнейшую в этой части проблему. Она состоит в том, что одним из плачевных итогов реформы местного самоуправления, предпринятой в нулевых годах, стало построение вертикали управления, когда нижестоящие органы власти практически полностью финансово зависимы от вышестоящих. В результате, «выведен» особый класс управленцев местного (отчасти также и регионального) уровня – как правило, безынициативных, стоящих преимущественно «с протянутой рукой» перед вышестоящими чиновниками. Главное условие развития вверенных им

территорий таково: «дайте денег, тогда и будем думать об этом». Проявление инициативы у таких чиновников сведено к минимуму. Кроме того, жесткие и зачастую необоснованные режимы контроля за деятельностью МОВ со стороны контролирующих органов, фактически «убивают» те остатки инициативы местных управленцев, которые в некоторых муниципалитетах еще наблюдаются. Описанное состояние в местном самоуправлении – колоссальная проблема, препятствующая нормальному ходу преобразований, направленных на преодоление депрессивных явлений.

Выводы

Анализ, проведенный в настоящей статье, позволяет сделать следующие выводы.

1. В ходе реформы местного самоуправления, имевшей место в 2005-07 годах в связи с принятием ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. у местных органов власти, наряду с перераспределением ряда функций, была «отобрана» значительная часть финансовых ресурсов. Как следствие, большая часть органов МСУ, особенно в сельских регионах, оставшись на «голодном пайке», оказалась неспособна поддерживать социально-экономическую инфраструктуру в своих местных сообществах на адекватном уровне. В результате, при реализации своих функций МОВ, стали чрезвычайно зависимы от трансфертов из вышестоящих бюджетов.

2. Доклад ВАРМСУ, содержание которого проанализировано в настоящей статье, производит впечатление недостаточно проработанного документа, не учитывающего целый ряд серьезных проблем, и, соответственно, не содержащий предложений по их решению.

В частности, высказанное в Докладе намерение с помощью нацпроектов «дать старт» развитию на местном уровне представляется в основном не более, чем словесной риторикой. Среди доводов для такого заключения можно выделить четыре основные: (1) общий объем предоставляемых по

нацпроектам ресурсов по сравнению с необходимым, абсолютно недостаточен; (2) забюрократизированная система участия в нацпроектах критически снижает их эффективность; (3) кадровая проблема (отсутствие кадров) слишком велика, самым отрицательным образом влияет на реализацию национальных проектов на местах, и в нынешней системе госуправления в России в принципе нерешаема; (4) системная коррупция, идущая снизу доверху, в проектах с бюджетным финансированием катастрофически снижает конечную эффективность нацпроектов.

Поэтому система, предложенная федеральной властью, предполагающая основную роль национальных проектов в развитии социально-экономической инфраструктуры провинциальной России, в настоящее время отличается низкой эффективностью, и, без преувеличения - не работоспособна. Более того, сама ее концепция, пытающаяся совместить советский принцип планирования с реалиями российской действительности, является ущербной.

3. Рассуждая о некоторых практических механизмах МСУ, авторы показывают свою полную или частичную неосведомленность о реалиях жизни, либо намеренно приукрашивают действительность. Так, например, роль ТОС, - важнейшего механизма в системе МСУ, - по сравнению с предусмотренной в законодательстве, в реальной жизни к настоящему времени практически выхолощена. Все рассуждения в Докладе о ТОС – не более, чем пустая риторика. Также такой важный инструмент «инициативного бюджетирования», как «публичные слушания по бюджету» - в реальной жизни большей частью - полная проформа. Далее, рассуждая о роли такого механизма как «самообложение», авторы как будто находятся в «параллельном мире», и не учитывают (или не хотят этого) целый ряд факторов, в том числе: тяжелое материальное положение большинства простых россиян; очень малый процент действительно активных людей, большая часть которых озабочена банальным выживанием; явную

незаинтересованность местных чиновников, для которых эта активность попросту неинтересна, так как представляют лишнюю «головную боль», и т.д.

Наконец, материал доклада вообще не затрагивает актуальную в настоящее время для МОВ проблему – передачу, в соответствии с ФЗ №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 года, целого ряда контрольных функций (в сфере дорожного, жилищного, и пр.) на муниципальный уровень. Закон разрабатывался и был принят еще до публикации Доклада, и потому его авторы, понимая, что он затрагивает значительную часть полномочий муниципалитетов, должны были бы проанализировать эту сферу ответственности МОВ.

4. Подводя итог анализу раздела Доклада о планах пространственного развития территории страны можно сделать следующее краткое заключение: снижение численности населения в сельской местности в целом, и в малых городах России, в частности, вызвано не столько объективными процессами, сколько неграмотной социально-экономической политикой Правительства, поставившей провинцию на грань вымирания. В то же время, текст Доклада не содержит никаких реальных, прорывных, - способных кардинальным образом изменить ситуацию, - предложений.

5. Отсутствие кардинальных предложений по улучшению ситуации в малых городах может быть объяснено тем обстоятельством, что авторы, владея информацией о намерениях Правительства России в части перспектив развития сельской местности в целом, и малых городов, в частности, попросту не стали останавливаться на вопросах, которые не понадобятся в грядущих реалиях.

Во-первых, основными центрами экономического развития согласно Стратегии пространственного развития, утвержденной в 2019 г., признаны городские агломерации. Отсеяв словесную риторику, основная направленность политики пространственного развития Правительства РФ

фактически состоит в переселении большей части сельского населения в существующие и вновь создаваемые городские агломерации. Это, а также тенденция сокращения населения страны, приведут к тому, что большая часть отдаленных, депрессивных территорий, сельских поселений и малых городов будет попросту оставлена без населения. Таким образом, какие-либо серьезные вложения в инфраструктуру, в частности, и, в целом - меры по их развитию, выглядят по существу излишними.

Во-вторых, признавая наличие комплекса проблем малых городов, Правительство России не предлагает никаких действительно кардинальных и системных мер для их решения. Большая часть проводимых на сельских территориях мероприятий может быть классифицирована как поддерживающие, с минимальной затратой сил и средств. Заметим, что такой вывод выглядит весьма логичным в свете фактически полного провала федеральной программы развития сельских территорий, утвержденной в 2019 г. Будучи помпезно презентованной, впоследствии она претерпела несколько сокращений своего бюджета – так, что к настоящему времени ее несостоятельность стала более, чем очевидной. [6]

Следовательно, перспективы развития у большинства малых городов, тем более сельских поселений, в свете текущей федеральной социально-экономической политики, и, особенно, политики пространственного развития, практически отсутствуют.

6. Не будет преувеличением из проведенного выше анализа сделать следующий вывод: федеральная власть не планирует кардинально менять политику в отношении сельских территорий страны в целом, и малых городов, в частности. Следовательно, депрессивная социально-экономическая ситуация в провинциальной части, - на большинстве сельских территорий, - страны в обозримой перспективе сохранится, и, вероятнее всего, усугубится.

Из этого следует основной вывод настоящего исследования:

для преодоления депрессивных явлений на местах муниципалитеты при поддержке региональных властей должны самостоятельно инициировать собственные антикризисные программы.

Список используемых сокращений

ВАРМСУ - Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления

ВВП – валовой внутренний продукт;

ЖКХ – жилищно-коммунальное хозяйство;

МОВ – местные органы власти;

МСУ – местное самоуправление;

МЧП – муниципально-частное партнерство;

НДФЛ – налог на доходы физических лиц;

ОКМО – Общероссийский конгресс муниципальных образований;

ОНФ – Общероссийский народный фронт;

СЭИ – социально-экономическая инфраструктура;

ТОС – территория общественного самоуправления;

ФЗ – федеральный закон;

ФП – федеральный проект.

Источники

1. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления. – ОКМО, Москва, 2018 г., с.25
2. Там же.
3. Доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления». - ВАРМСУ, ноябрь 2020 г. URL: <http://okmo.news/daadnld.php?4444&dimid=files> (дата обращения 19 января 2022 г.)

4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. Федерального закона от 01.05.2019 №87-ФЗ); http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/8dca12e4c57dcd9672a34eadf15e13b4455e1519/ (дата обращения 05.02.2022)
5. Полный перечень предложений содержится: Доклад, с.151-162
6. См., в частности, Овчинников О.Г. Госпрограмма развития сельских территорий России на 2020-2025 гг.: состояние и перспективы. – Экономика сельского хозяйства России», №11, 2020, с.2-11

Список литературы

1. Доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления». - ВАРМСУ, ноябрь 2020 г. URL: <http://okmo.news/daadnld.php?4444&dimid=files> (дата обращения 19 января 2022 г.)
2. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. – Сайт Правительства РФ, 14.02.2019. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения 1 февраля 2022 г.)
3. Овчинников О.Г. Госпрограмма развития сельских территорий России на 2020-2025 гг.: состояние и перспективы. – Экономика сельского хозяйства России», №11, 2020, с.2-11

Spisok literatury

1. Doklad «O sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii v 2019 godu, perspektivakh ego razvitiya i predlozheniya po sovershenstvovaniyu organizatsii mestnogo samoupravleniya». - VARMSU, noyabr' 2020 g. URL: <http://okmo.news/daadnld.php?4444&dimid=files> (data obrashcheniya 19 yanvarya 2022 g.)

2. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda. – Sait Pravitel'stva RF, 14.02.2019. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (data obrashcheniya 1 fevralya 2022 g.)

3. Ovchinnikov O.G. Gosprogramma razvitiya sel'skikh territorii Rossii na 2020-2025 gg.: sostoyanie i perspektivy. – *Ehkonomika sel'skogo khozyaistva RossiI*», №11, 2020, s.2-11

© *O.G. Ovchinnikov*2022. *International agricultural journal*, 2022, № 2, 534-559.

Для цитирования: О.Г. Овчинников Перспективы развития малых городов России в условиях современной политики Правительства России//*International agricultural journal*. 2022, № 2, 534-559.