

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

О.Е. Шишкина*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: К ВОПРОСУ О РАСХОЖДЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ФАКТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

Аннотация. В статье анализируется усиливающаяся тенденция обеспечения прочной взаимосвязи государственного и муниципального уровня власти в современной России. Несмотря на то, что конституционная модель взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления не позволяет официально признать органы местного самоуправления продолжением государственной администрации, действующим российским законодательством закрепляется множество правовых возможностей для определения отношений субординации между государственными органами и муниципалитетами. Взаимоотношениям субординации между государственной властью и местным самоуправлением способствуют сложившиеся территориальная организация местного самоуправления, принципы разграничения компетенции между государством и муниципалитетом, отсутствие полноценной финансово-экономической основы местного самоуправления. Расхождение конституционной, законодательной и фактической модели взаимоотношений между государственным и муниципальным уровнем власти в настоящее время приобретает резкие, очевидные формы. Это нельзя не признать опасным. Во-первых, нарушаются положения Конституции РФ. Во-вторых, субординационные отношения между государством и муниципалитетами приводят к развитию муниципального иждивения власти «бедных» муниципалитетов или муниципального сепаратизма власти сравнительно «богатых» муниципальных образований. Субординационные отношения

© Шишкина Ольга Евгеньевна

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета
[vaschuk@rambler.ru]

690950, Приморский край, г. Владивосток, ул. Октябрьская, д. 25.

Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки
Российской Федерации, соглашение 14.A18.21.0049

должны постепенно усилиями региональных и местных элит вытесняться отношениями взаимодействия, сотрудничества, координации. Однако такие способы взаимодействия тяжело усваиваются участниками властеотношений в России.

Ключевые слова: юриспруденция, местное самоуправление, государственная власть, взаимодействие, субординация, муниципальное образование, координация, местный бюджет, муниципальная собственность, компетенция.

Конституция РФ, разделяя публичную власть на государственную власть и местное самоуправление, провозглашает, что в государстве признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12). Конституционная модель взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления не позволяет официально признать органы местного самоуправления продолжением государственной администрации и напрямую поместить их в правовые отношения субординации с государством. Как отмечает профессор С.А. Авакьян, «государство не руководит местным самоуправлением, если под руководством понимать: 1) формирование местного самоуправления; 2) дача ему директивных указаний; 3) повседневный контроль и опека деятельности; 4) отмена актов. Ничего этого государство в отношении местного самоуправления не делает. Вместе с тем самостоятельность местного самоуправления и отделение его от органов государственной власти не дают оснований для вывода о независимости местного самоуправления от государства»¹. «Местное самоуправление — институт, во-первых, заимствованный, во-вторых, пришедший в Россию именно благодаря юридической мысли и посредством закона...»². В советский период Советы и их исполнительные комитеты входили в вертикаль государственной власти. Вышестоящие Советы руководили нижестоящими Советами, направляли их деятельность, имели право отменить их акты не только по мотивам незаконности, но и в связи с нецелесообразностью. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»³ предусмотрены правовые возможности установления отношений субординации между государственными органами и муниципалитетами, таких как: участие органов местного самоуправления в решении вопросов, не отне-

сенных к вопросам местного значения, и в осуществлении государственных полномочий, не переданных государством (ст. 14.1, 15.1, 16.1); участие государственных органов в наделении полномочиями должностных лиц местного самоуправления, участие государственных органов в преобразовании муниципальных образований (п. 2 ст. 13); оценка государством эффективности деятельности органов местного самоуправления (ст. 18.1); регистрация уставов муниципальных образований (п. 6 ст. 44); ведение федерального регистра муниципальных правовых актов (ст. 43.1); финансовая помощь местным бюджетам (ст. 58–62); государственный контроль и надзор за органами и должностными лицами местного самоуправления (ст. 78); государственное принуждение по отношению к органам и должностным лицам местного самоуправления (ст. 72–75). Органы местного самоуправления встроены на практике в систему государственной власти, муниципалитеты считаются продолжением государства, и государственные органы субъектов федерации, а в отношении крупных городских муниципалитетов и федеральные государственные органы, часто полагаются на них как на подчиненный институт в исполнении государственных задач⁴.

Взаимоотношениям субординации между государственной властью и местным самоуправлением способствует сложившаяся территориальная организация местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», устанавливая в качестве вида муниципального образования муниципальный район, воспроизводит фактически схему Закона РСФСР от 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», «который, определяя территориальную организацию местного самоуправления, исходил из существовавшего административно-территориального деления»⁵.

Сегодня административно-территориальное устройство в субъектах РФ часто положено в основу организации местного самоуправле-

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. М., 2005. С. 880.

² Арановский К.В., Князев С.Д. Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации? // Правоведение. 2007. № 2. С. 5.

³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2013. № 14. Ст. 1663.

⁴ См.: Арановский К.В., Князев С.Д. Указ. соч. С. 5.

⁵ Фадеев В.И. Правовое регулирование предметов ведения местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России и за рубежом / отв. ред. В.В. Маклаков, В.И. Фадеев В.И. М., 2000. С. 187–188.

ния⁶, несмотря на то, что провозглашен так называемый поселенческий способ организации местного самоуправления, когда местное самоуправление в городских, сельских поселениях и на других территориях осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). Одной из причин совпадения административно-территориального устройства субъекта и организации в нем местного самоуправления является то, что «современное административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации практически в неизменном виде существует с 70-х гг. прошлого века. Вся инфраструктура создавалась с учетом районного деления. На практике это выражалось в приоритетном развитии районных центров, в которых размещались объекты общерайонного значения (больницы, транспортные предприятия)»⁷. Кроме того, местное самоуправление — институт, который не формировался эволюционным путем, в отличие от административно-территориального устройства. Поэтому исторические и иные местные традиции согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ могут быть учтены при определении территориальной организации местного самоуправления, наверное, именно таким образом. Положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части реализации закрепленного Конституцией РФ поселенческого принципа неоднозначны. С одной стороны, ученые отмечают, что заложенная в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» модель местного самоуправления направлена на приближение муниципальной администрации к населению за счет укрепления и развития поселенческого уровня местного самоуправления⁸. В то же время на уровне муниципальных районов «изначально отсутствует необходимая приближенность власти к населению, обеспечивающая возможность непосредственного им реше-

ния либо участия в решении вопросов местного значения»⁹. Однако «с точки зрения взаимодействия регионального и муниципального уровней власти такой вариант оптимален: гораздо проще наладить организационные, межбюджетные, а в отдельных случаях и контрольные отношения с несколькими десятками районов, чем с сотней волостей (сельсоветов) и населенных пунктов»¹⁰. Очевидно, что органам исполнительной власти субъектов федерации удобнее и влиять (оказывать давление) на местные органы власти на уровне крупных территорий — муниципальных районов и городских округов. Кроме того, двухуровневая система местного самоуправления, в том виде, в котором она закреплена в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», влечет подчиненность органов поселений органам муниципального района.

Сложившаяся модель разграничения компетенции между государством и муниципалитетом также способствует взаимоотношениям субординации между государственной властью и местным самоуправлением. Дело не столько в том, что эффективность управления может быть часто достигнута только путем объединения государственных и муниципальных усилий (и не только в России). Как справедливо отмечает профессор Е.В. Гриценко, «характер вопросов местного значения российских муниципалитетов свидетельствует об отсутствии четкого разграничения между государственными и муниципальными задачами, о невозможности полного выделения предметов ведения местного самоуправления из сферы государственных интересов и ответственности, а следовательно, о функциональной взаимосвязи предметов ведения местного самоуправления и государственных задач»¹¹. Проблема скорее заключается в том, что вопросы местного значения слишком объемны и императивны¹². Анализ гл. 3 Федераль-

⁹ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М., 2010. С. 172–173.

¹⁰ Кудилинский М.Н., Шевелева Н.А. Указ. соч. С. 49.

¹¹ Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002 // URL: <www.dissertat.com/content/mestnoe-samoupravlenit-i-gosudarstvo...>; последнее посещение – 4 апреля 2013 г.).

¹² В 1995–2003 гг. федеральным законом был определен широкий перечень вопросов местного значения (из 30 пунктов), который носил обязательный, но не исчерпывающий характер; он мог быть расширен субъектами РФ. При этом перечень, который устанавливался субъектами Федерации, не был ни исчерпывающим, ни обязательным. Муниципальные образования могли принимать к своему ведению вопросы местного значения из установленного субъектами Федерации перечня по своему усмотрению, дополняя его также такими вопросами, которые не были законом прямо

⁶ Так, в соответствии с ч. 2 ст. 9 Закона Приморского края от 14 ноября 2001 г. № 161-КЗ «Об административно-территориальном устройстве Приморского края» границы городов краевого подчинения совпадают с границами городских округов Приморского края, а границы административных районов – с границами муниципальных районов Приморского края // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2001. № 98.

⁷ Кудилинский М.Н., Шевелева Н.А. Муниципальное право. СПб., 2005. С. 49.

⁸ См.: Кокотов А.Н. Местное самоуправление: новое в регулировании // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации. Материалы научно-практической конференции. Омск, 18–19 ноября 2004 г. Омск, 2004. С. 172–173. Приводится по: Арановский К.В., Князев С.Д. Указ. соч. С. 3.

ного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», регламентирующей вопросы местного значения разных видов муниципальных образований, свидетельствует о том, что несмотря на многочисленные изменения и дополнения, вносимые в эту главу, вопросы местного значения изложены столь расплывчато, что не вполне ясно, какими конкретными правами и обязанностями обладают муниципальные образования по решению тех или иных вопросов местного значения. В законе используются весьма размытые формулировки, такие как «создание условий», «участие в...», «содействие...» применительно к вопросам местного значения. Количество вопросов местного значения столь широко, что без деятельного участия и (или) содействия государства они не могут быть исполнены. Многие вопросы вовсе не могут являться вопросами местного значения (например, организация электроснабжения).

Существует также некоторое расхождение между конституционными положениями и нормами законов, а также практикой их реализации в отношении осуществления органами местного самоуправления государственных функций и задач. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституцией РФ на органы местного самоуправления могут возлагаться отдельные государственные полномочия при условии компенсации материальных и финансовых затрат.

Помимо вопросов местного значения, отдельных государственных полномочий, передаваемых в особом порядке с компенсаций, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает возможность осуществления муниципалитетами других государственных полномочий, часть из которых предусмотрена в самом указанном Законе (например, создание пожарной охраны, высших учебных заведений — для городских округов), часть из которых предусмотрены другими федеральными законами, а часть — находится в так называемом свободном доступе (не отнесены к компетенции других властных органов, не исключены из их компетенции законами). Осуществление этого рода полномочий возможно только за счет доходов местного бюджета (за исключением межбюджетных трансфертов) и, как следует из Закона, является правом, а не обязанностью муниципалитета. В то же время имеет место противоречие между положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими федеральными законами, которые не предполагают ни отказа

исключены из компетенции органов местного самоуправления или закреплены за другими властными органами.

органов местного самоуправления от исполнения возложенных на них дополнительных полномочий, ни компенсации их осуществления. Так, ст. 9 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 28 июля 2012 г.) «Об экологической экспертизе»¹³ устанавливает полномочия органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе в области государственной экологической экспертизы, например организацию общественных обсуждений вне зависимости от объекта такой экспертизы (федерального, регионального или местного).

В целом органы местного самоуправления не освобождены от участия в решении государственных задач общероссийского и регионального уровня. «Район, бывший в советский период развития российской государственности узловым звеном системы управления на местах, сохранил свою ключевую роль и в структуре местного самоуправления»¹⁴. Городские округа, создаваемые чаще всего на базе крупных городов республиканского, областного или краевого подчинения, так же, как и муниципальные районы, «встроены» на практике в осуществление государственных программ, которые не отделяются от собственных интересов муниципалитета. Так, в Приморском крае, как и в других субъектах РФ, разработан и предложен для обсуждения проект Программы экономического развития Приморского края на 2013–2017¹⁵, реализуются инвестиционные проекты регионального и межрегионального значения. Данные проекты предполагают учет инвестиционного потенциала муниципалитетов Приморского края¹⁶. Утвержденная Законом Приморского края от 17 марта 2008 г. № 226-КЗ Краевая целевая программа развития г. Владивостока как центра международного сотрудничества в АТР на 2008–2019 гг.¹⁷ направлена на аккумулирование усилий как краевых, так и городских властей в реализации проекта по преобразованию г. Владивостока в крупный индустриальный, научный, деловой и туристический центр региона. Как отмечается в Законе, для активизации процесса формирования такого центра необходимо обеспечить ускоренное развитие базовой инфраструктуры города (транспортной, энергетической, коммунальной) и создание ядра будущего делового центра».

¹³ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

¹⁴ Фадеев В.И. Указ. соч. С. 188.

¹⁵ Инвестиционный портал Приморского края // URL: <http://invest.primorsky.ru/invest> (последнее посещение — 4 апреля 2013 г.).

¹⁶ Там же.

¹⁷ Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2012. № 30.

Существующая финансово-экономическая основа местного самоуправления также не позволяет его органам быть самостоятельным уровнем публичной власти. В соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Данным Законом закреплен достаточно обширный перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Однако нужно учесть, что, во-первых, только часть объектов этой собственности приносит доход муниципальным образованиям (например сданные в аренду нежилые помещения). Другая же часть объектов не только не приносит дохода, но и требует постоянных и значительных финансовых затрат, необходимых для их осуществления и функционирования (например автомобильные дороги в границах населенных пунктов поселения).

Во-вторых, сами по себе обширные перечни имущества имеют лишь ориентирующее юридическое значение, они непосредственно не влекут за собой возникновение права муниципальной собственности¹⁸. Так, в Алучинском муниципальном районе (одно из муниципальных образований Приморского края) все земли пяти выявленных инвестиционных площадок, которые можно использовать под базу отдыха, реабилитационный центр и промышленные зоны, находятся в государственной собственности (а не в собственности муниципалитета)¹⁹. По предварительным подсчетам в Яковлевском муниципальном районе 63% земель занимает федеральная собственность (земли лесного фонда, земли обороны и безопасности, земли железнодорожного транспорта); 0, 25% — собственность субъекта РФ; 0, 2% — муниципальная собственность, 1% — частная собственность; 2, 7 % — начато оформление земель в частную собственность; 4, 4% — начато оформление земель в муниципальную собственность. При этом в отношении более 27% земель форма собственности не определена²⁰.

В отдельных поселениях может не быть земель в муниципальной собственности ввиду

того, что права на них не оформлены надлежащим образом. В некоторых муниципальных образованиях вовсе не ведется учет муниципальной собственности. Так, по оценке должностного лица одного из муниципальных образований Приморского края «общая площадь поселения 53 761 га. Из них примерно 40% — муниципальная собственность. Цифра примерная, так как точных сведений ни у кого нет»²¹. Из другого муниципального образования также поступил ответ, из которого явствует, что «комитет по управлению имущественными отношениями ... муниципального района не располагает точными сведениями по формам собственности на вверенной ему территории...»²².

В соответствии с положениями Конституции РФ (ч. 1 ст. 132), Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Местный бюджет, как и бюджет субъекта РФ, не существует изолированно — они, как известно, являются составной частью единой бюджетной системы РФ. Недостаточность собственных доходных источников городских округов и муниципальных районов влечет обязанность органов государственной власти субъектов РФ выравнивать уровень бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) путем предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. Недостаточность собственных доходных источников поселений, входящих в состав муниципальных районов, влечет обязанность не только субъекта РФ, но и муниципального района выравнивать уровень бюджетной обеспеченности поселения путем предоставления дотаций. Большинство местных бюджетов является дотационными, что ставит органы местного самоуправления поселений в зависимость от органов местного самоуправления муниципальных районов, а органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов — от органов государственной власти субъектов РФ.

Несмотря на межбюджетные трансферты, многие бюджеты остаются дефицитными. Так, за 2011 г., по данным официальной статистики, дефицит бюджета Владивостокского городского округа составил 1 820 853 руб. при доходной

¹⁸ См.: Астафичев П.А. Муниципальное право России. М., 2010. С. 283–284.

¹⁹ Инвестиционный портал Приморского края // URL: <http://invest.primorsky.ru/invest> (последнее посещение – 4 апреля 2013 г.).

²⁰ Из материалов опроса представителей органов местного самоуправления в Приморском крае.

²¹ Там же.

²² Там же.

части 11 511 779 руб.²³ При этом собственных доходов — 10 203 512 руб., что составляет 88, 6%. Это очень хороший показатель. В других менее крупных муниципальных образованиях ситуация может выглядеть по-другому. Доля межбюджетных трансфертов в объеме всех доходов местных бюджетов приближается к 60%. Так, в бюджете Надеждинского сельского поселения (Приморский край) за 2012 г. трансферты из бюджетов вышестоящих уровней составляют 66, 6%. В бюджете Красноармейского муниципального района (Приморский край) за 2012 г. собственных доходов — 11, 9%, а в 2011 г. было 22, 2%²⁴.

Принцип самостоятельности местных бюджетов в России носит условный характер и проявляется в праве и обязанности органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность местных бюджетов и эффективность использования бюджетных средств в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ. Налоги и сборы, как известно, — необходимое условие самостоятельности муниципалитетов. Действующий Налоговый кодекс РФ предусматривает два местных налога: земельный и налог на имущество физических лиц. Кроме того, к местным относится налоговый режим — единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности. Какие-либо иные налоги или сборы не могут быть установлены муниципалитетом. На основании Налогового кодекса РФ и в пределах, установленных им, представительные органы местного самоуправления вправе вводить на территории муниципального образования своими нормативными актами земельный налог и налог на имущество физических лиц. «Особого наполнения муниципальному бюджету эти налоги не приносят. В муниципальном кошельке, по данным Минфина, они занимают всего 12, 2%.... При этом, по ряду экспертных оценок, почти 80% земли в России выведено из налогооблагаемой базы земельного налога, поскольку эта земля относится к федеральной собственности (земли запаса, лесной фонд, военные объекты и др.), что лишает муниципалитеты стабильного источника доходов от земельного налога...»²⁵.

В местный бюджет зачисляются отчисления от федеральных и региональных налогов,

которые составляют существенную часть доходов местного бюджета. Наиболее зависят местные бюджеты от поступлений по федеральному налогу на доходы физических лиц. Эти поступления составляют около 70 % их налоговых доходов. «Такая зависимость от одного налога, как, впрочем, и вся сложившаяся схема распределения налогов, не стимулирует муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы»²⁶. Например, в местном бюджете Надеждинского сельского поселения (Приморский край) доход от местных налогов составляет 42, 25%; от федеральных и региональных отчислений — 57, 78 %. В самом крупном городском округе Приморского края (Владивостокском) в 2011 г. наибольший доход в бюджет (почти 40 % от общей доходной части бюджета) принесли налоговые отчисления от федерального налога на доходы физических лиц.

Как следовало из Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 г., должны быть приняты законы, направленные на усиление начал децентрализации; «будут расширены источники доходов региональных и местных бюджетов, в том числе собственные»²⁷. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012–2014 гг.» отмечается, что «следует завершить подготовку к введению местного налога на недвижимость. По завершении кадастровой оценки объектов капитального строительства необходимо вводить указанный налог по мере готовности тех субъектов Федерации, где такая оценка была проведена, чтобы его можно было начать взимать уже в 2012 г. Необходимо, чтобы введение нового налога, с одной стороны, обеспечило более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой стороны, было социально приемлемым и осуществлялось с учетом сложившегося уровня доходов населения, не привело к росту налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан»²⁸.

Однако ясно, что само по себе введение этого налога не гарантирует улучшения уровня жизни жителей всех муниципальных образований (а не только тех, на территории которых будут сосредоточены крупные налогооблагаемые объекты). Так, во Владивостокском округе Приморского края в 2011 г. доход в бюджет от налога на имущество физических лиц составил 12%, а в Анучинском сельском поселении (Ану-

²³ Социально-экономическое положение муниципальных образований. Статистический сборник. Владивосток: Приморскстат. 2012. С. 13.

²⁴ Из материалов опроса представителей органов местного самоуправления в Приморском крае.

²⁵ Нарутто С.В. Местный бюджет – доходы муниципальных образований // Проблемы местного самоуправления // URL: <http://samoupravlenie.ru/36-01.php> (последнее посещение – 4 апреля 2013 г.).

²⁶ Там же.

²⁷ Российская газета. 2011. 23 декаб.

²⁸ Парламентская газета. 2011. 1–7 июля.

чинский муниципальный район Приморского края) — 2,5%²⁹.

Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ за 2011 г. отметил, что «процесс децентрализации будет сопровождаться усилением политической ответственности руководителей регионов и муниципалитетов за конечные результаты их работы по развитию территорий, по повышению качества оказываемых людям услуг». Главный вопрос: перед каким субъектом будет наступать эта ответственность? Ответственности перед вышестоящим уровнем публичной власти способствуют отношения централизации и субординации, а не децентрализации, в которых на одной стороне выступали бы представители региональной или муниципальной власти, а на другой — население субъектов федерации или муниципального образования. Как отмечают профессор К.В. Арановский и С.Д. Князев, «граждане довольно отчетливо определяют себя относительно общенациональной ценности, а на местном уровне остаются населением, которое в лучшем случае образует объект начальственной заботы, но не требовательный субъект прав»³⁰. С трудом возникают и развиваются общественные отношения децентрализации между представителями всех трех уровней публичной власти.

Профессор Н.А. Богданова указывает, что «децентрализация проводится средствами координации, кооперации, сотрудничества, соучастия, даже своего рода конкуренции (конечно, добросовестной) вертикальных уровней власти»³¹. Такие способы взаимодействия тяжело усваиваются участниками властеотношений. В то время как отношения субординации не вызывают затруднений. Региональные и муниципальные власти «включаются в централизацию или наблюдают ее с уверенным пониманием и готовыми навыками участия в отношениях субординации»³². Что касается местного уровня власти, то «в российских условиях просматривается готовность видеть муниципальные учреждения частью «вертикали исполнительной власти», поместить их в субординацию

вышестоящим»³³. Схожим образом воспринимается финансово-экономическая основа местного самоуправления. Так, из ответов, данных в ходе проведенного опроса представителей муниципалитетов Приморского края, следует, что государственная собственность в сознании местных чиновников не отделяется от муниципальной собственности. «Всего земли в ... районе 2 030 342 га, из них 207 57 га — в собственности граждан, 1 427 га — юридических лиц; в государственной и муниципальной собственности — 2 038 158 га». Из этого делается вывод, что «98,92% — в государственной собственности; 1,08% — в частной»³⁴.

Самостоятельность местного самоуправления в России едва ли возможна. Во-первых, проживающие в пределах территориальных единиц граждане не интерпретируют себя в прямом смысле как территориальный коллектив, не усматривают в нем сообщество, отличное от государства. Во-вторых, в «интерпретации муниципальной власти ее институты поставлены в подчинение государственным чиновникам и учреждениям, а в органах центральной власти не воспринимают муниципалитет как юридическое лицо наподобие корпорации или общественного объединения»³⁵.

Закрепленный ст. 12 Конституции РФ принцип «невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти», конечно, не означает абсолютную недопустимость осуществления государственных и муниципальных функций в рамках одной системы органов власти»³⁶. Однако явное расхождение конституционной, законодательной и фактической моделей взаимоотношений между государственным и муниципальным уровнем власти приобретает резкие, очевидные формы, что нельзя не признать опасным. Во-первых, нарушаются положения Конституции РФ. «Это не улучшает перспектив на благополучное конституционное будущее России, ибо нет более верного способа обеспечить деградацию конституционализма, чем откровенный отказ от соблюдения ее норм»³⁷.

Во-вторых, субординационные отношения между государством и муниципалитетами при-

²⁹ Социально-экономическое положение муниципальных образований. С. 17.

³⁰ Арановский К.В., Князев С.Д. Конституционно-правовая сторона «властной вертикали»: централизация и демократия в балансе необходимого и возможного // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной научной конференции. М., 2006. С. 55.

³¹ Богданова Н.А. Централизация и децентрализация: соотношение ценностей // Там же. С. 15.

³² Арановский К.В., Князев С.Д. Конституционно-правовая сторона «властной вертикали»: централизация и демократия в балансе необходимого и возможного. С. 54.

³³ Арановский К.В., Князев С.Д. Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации. С. 6.

³⁴ Из материалов опроса представителей органов местного самоуправления в Приморском крае.

³⁵ Арановский К.В., Князев С.Д. Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации. С. 7.

³⁶ Гриценко Е.В. Указ. соч.

³⁷ Арановский К.В., Князев С.Д. Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации. С. 20.

водят к усугублению муниципального иждивения «власти» «бедных» муниципалитетов или муниципального сепаратизма «власти» сравнительно «богатых» муниципальных образований, что нередко оборачивается явными или скрытыми конфликтами между высшими должностными лицами субъектов РФ и главами соответствующих муниципалитетов. При этом нельзя не видеть, что тенденция обеспечения прочной взаимосвязи государственного и муниципального уровня власти в современной России усиливается. Например, изменение порядка приобретения полномочий высшими должностными лицами субъектов

РФ это подтверждает. Выдвижение кандидата на выборах главы исполнительной власти субъекта РФ осуществляется политической партией или в порядке самовыдвижения. Президент РФ имеет право проводить консультации с политическими партиями до выдвижения ими кандидата. После выдвижения кандидатуру должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Федерации. Только после этого кандидат может быть избран населением субъекта РФ.

Библиография:

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. — М., 2005.
2. Арановский К.В., Князев С.Д. Конституционно-правовая сторона «властной вертикали»: централизация и демократия в балансе необходимого и возможного // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной научной конференции. — М., 2006.
3. Арановский К.В., Князев С.Д. Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации // Правоведение. — 2007. — № 2.
4. Астафичев П.А. Муниципальное право России. — М., 2010.
5. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. — М., 2010.
6. Богданова Н.А. Централизация и децентрализация: соотношение ценностей // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной научной конференции. — М., 2006.
7. Кудилинский М.Н., Шевелева Н.А. Муниципальное право. — СПб., 2005.
8. Фадеев В.И. Правовое регулирование предметов ведения местного самоуправления в России / Местное самоуправление в России и за рубежом / отв. ред. В.В. Маклаков, В.И. Фадеев. — М., 2000.

References (transliteration):

1. Avak'yan S.A. Konstitucionnoe pravo Rossii. T. 2. — M., 2005.
2. Aranovskii K.V., Knyazev S.D. Konstitucionno-pravovaya storona «vlastnoi vertikalii»: centralizaciya i demokratiya v balanse neobhodimogo i vozmozhnogo // Centralizm, demokratiya, decentralizaciya v sovremennom gosudarstve: konstitucionno-pravovye voprosy: materialy mezhdunarodnoi nauchnoi konferencii. — M., 2006.
3. Aranovskii K.V., Knyazev S.D. Municipal'naya reforma v Rossii: razvitie mestnogo samoupravleniya ili decentralizaciya gosudarstvennoi administracii // Pravovedenie. — 2007. — № 2.
4. Astafichev P.A. Municipal'noe pravo Rossii. — M., 2010.
5. Bazhenova O.I. Municipal'noe obrazovanie kak sub'ekt prava. — M., 2010.
6. Bogdanova N.A. Centralizaciya i decentralizaciya: sootnoshenie cennostei // Centralizm, demokratiya, decentralizaciya v sovremennom gosudarstve: konstitucionno-pravovye voprosy: materialy mezhdunarodnoi nauchnoi konferencii. — M., 2006.
7. Kudilinskii M.N., Sheveleva N.A. Municipal'noe pravo. — SPb., 2005.
8. Fadeev V.I. Pravovoe regulirovanie predmetov vedeniya mestnogo samoupravleniya v Rossii / Mestnoe samoupravlenie v Rossii i za rubezhom / отв. red. V.V. Maklakov, V.I. Fadeev. — M., 2000.

Материал поступил в редакцию 27 мая 2013 г.