



Title	Проблемы Местного Самоуправления в России : Общая Характеристика Территориальной Организации Публичного Управления в РФ и Место в Ней Муниципалитетов
Author(s)	Шишкина, О. Е.
Citation	Osaka University Law Review. 2014, 61, p. 35-52
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/54631
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

Проблемы местного самоуправления в России: Общая характеристика территориальной организации публичного управления в РФ и место в ней муниципалитетов

*О. Е. Шишкина**

Аннотация:

анализируется конституционная, законодательная и фактическая модели местного самоуправления в Российской Федерации. Сравнительный анализ моделей проходит сквозь призму территориальной организации местного самоуправления, его финансово-экономической основы и компетенции. Внимание уделяется также характеру взаимоотношений между государственными и муниципальными органами публичной власти и восприятию идей самоуправления в современном российском обществе. Выявляются расхождения данных моделей и объясняются основные причины расхождения.

В соответствии с Конституцией РФ территория Российской Федерации разграничена на территории 83 субъектов. На момент принятия Конституции РФ 1993 года субъектов было 89, однако в результате процесса объединения ряда субъектов их число сократилось. Особенностью России как федерации является то обстоятельство, что ее субъекты весьма разнородны (отличны друг от друга по размеру территории, социально-экономическому положению). Всего выделяют 6 видов субъектов РФ: 1) республика; 2) край; 3) область; 4) город федерального значения; 5) автономный округ; 6) автономная область. Субъекты федерации объединены в 8 федеральных округов¹⁾: Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. Территории субъектов РФ имеют определенное

* Доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, кандидат юридических наук

1) Федеральные округа не предусмотрены ни Конституцией РФ, ни федеральным законом, они введены были Президентом РФ с целью его представительства в субъектах федерации. Их наличие связано с ролью Президента, которую он играет как глава российского государства.

административно-территориальное устройство, которое устанавливается их законами. Так, например, административно-территориальными единицами такого субъекта РФ как Приморский край являются города краевого подчинения (например, город Владивосток), административные районы, внутригородские районы. Административно-территориальные единицы предназначены для территориальной организации государственного управления. Так, в них могут создаваться территориальные органы органов государственной власти или избирательные комиссии. Территория субъектов РФ также разграничивается между муниципальными образованиями, которые ответственны за решение вопросов местного значения. Следует отметить, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 от 06.10.03 № 131-ФЗ²⁾ установил двухуровневую систему местного самоуправления, которая является единообразной и обязательной для всех субъектов федерации³⁾. К муниципальным образованиям более высокого статуса относятся городские округа и муниципальные районы. В муниципальные районы входят муниципальные образования более низкого уровня – городские и сельские поселения. По данным Федеральной службы государственной статистики в России из 23118 муниципальных образований 18833 это – сельские поселения. Особое место занимают внутригородские муниципальные образования, которые могут создаваться только в таких субъектах федерации как города федерального значения (г. Москва и г. Санкт-Петербург).

Соотношения конституционной модели местного самоуправления и ее интерпретации в российских условиях.

В Российской Федерации Конституция исходит из тезиса о том, что в государстве признается и гарантируется местное самоуправление. Это

-
- 2) Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 3822; 2004. N 25. Ст. 2484; N 33. Ст. 3368; 2005. N 1 (часть I). Ст. 9; N 17. Ст. 1480; N 27. Ст. 2708; 2006. N 6. Ст. 636; 2007. N 10. Ст. 1151; 2008. N 24. Ст. 2790; 2009. N 19; Ст. 2280; 2010. N 15. Ст. 1736; 2011. N 13 Ст. 1685; 2012. N 53 (часть I). Ст. 7596; N 50 (часть V). Ст. 6967; N 43. Ст. 5786; N 53 (часть I). Ст. 7614; 2013. N 14. Ст. 1663.
 - 3) Ранее действовавший Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 года определял более свободно территориальную организацию местного самоуправления, отдавая на усмотрение субъектов РФ и населения вопросы, связанные с созданием муниципальных образований. Двухуровневая модель тоже не исключалась и на практике имела место.

заключается в том, что публичная власть официально разделяется на государственную власть и местное самоуправление. Основы такого деления заложены в статье 12 Конституции РФ, в которой говорится, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти. Однако для России «местное самоуправление – институт, во-первых, заимствованный, во-вторых, пришедший в Россию именно благодаря юридической мысли и посредством закона...»⁴⁾. При этом конституционные характеристики местного самоуправления схожи с чертами его англо-американской версии. Это не могло не привести к тому, что в России различается конституционная модель местного самоуправления и ее интерпретация, которая действует на практике⁵⁾.

Несовпадение конституционной и фактической модели российского местного управления проявляется в различных аспектах: 1) территориальной организации местного самоуправления; 2) определении компетенции муниципальных образований; 3) места органов местного самоуправления в системе публичной власти и особенностей их взаимоотношений с органами государства; 4) финансово-экономической основы местного самоуправления; 5) восприятия российским обществом идей самоуправления. Далее в статье эти аспекты будут изложены более подробно.

1) Проблема территориальной организации местного самоуправления.

Административно-территориальное устройство многих субъектов федерации и территориальная организация местного самоуправления в России совпадают, поскольку административно-территориальное устройство в субъектах РФ, как правило, положено в основу территориальной организации местного самоуправления⁶⁾, несмотря на то Конституцией РФ провозглашен так называемый поселенческий способ территориальной организации местного самоуправления, когда местное самоуправление в

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

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

6) В соответствии с ч. 2 ст. 9 Закона Приморского края от 14.11.2001 № 161-КЗ «Об административно-территориальном устройстве Приморского края» границы городов краевого подчинения совпадают с границами городских округов Приморского края, а границы административных районов совпадают с границами муниципальных районов Приморского края // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2001. N 98.

городских, сельских поселениях и на других территориях осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.03 № 131-ФЗ, устанавливая в качестве вида муниципального образования – муниципальный район, воспроизводит фактически схему Закона РСФСР от 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР», «который, определяя территориальную организацию местного самоуправления, исходил из существовавшего административно-территориального деления»⁷⁾. Сегодня потребность в муниципальных районах связана во многом с экономической несостоятельностью сельских поселений. Реальной самостоятельности в решении вопросов местного значения (в их соотношении с имеющейся финансово-экономической основой) населением малочисленных поселений, обеспечить, в большинстве случаев, не удастся. Поэтому они нуждаются для реализации возложенных на них вопросов местного значения и, тем более, государственных полномочий в объединении в муниципальные районы, в состав которых одновременно могут входить более многочисленные городские поселения, как правило, административные центры районов, оснащенные не только социальной инфраструктурой, но и источниками доходов. Причины совпадения административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в России заключаются в том, что «современное административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации практически в неизменном виде существует с 70-х годов прошлого века. Вся инфраструктура создавалась с учетом районного деления. На практике это выжалось в приоритетном развитии районных центров, в которых размещались объекты общерайонного значения (больницы, транспортные предприятия»⁸⁾. Кроме того, местное самоуправление – институт, который не сформировавшийся эволюционным путем в России, в отличие от административно-территориального устройства, и 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 РФ»

7) Фадеев В. И. Правовое регулирование предметов ведения местного самоуправления в России/Местное самоуправление в России и за рубежом: Пробл.-темат. сб. / РАН ИНИОН. Отв. Ред. Маклаков В.В., Фадеев В.И. – М., 2000. С. 187-188.

8) Кудилинский М. Н., Шевелева Н. А. Муниципальное право. – СПб, 2005. С. 49.

от 06.10.03 № 131-ФЗ 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 РФ» от 06.10.03 № 131-ФЗ модель местного самоуправления направлена на приближение муниципальной администрации к населению за счет укрепления и развития поселенческого уровня местного самоуправления⁹⁾. В тоже время на уровне муниципальных районов «изначально отсутствует необходимая приближенность власти к населению, обеспечивающая возможность непосредственного им решения либо участия в решении вопросов местного значения»¹⁰⁾. 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»¹¹⁾. 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 РФ» от 06.10.03 № 131-ФЗ, влечет подчиненность органов поселений органам муниципального района.

2) Определение компетенции местного самоуправления.

Как известно, подходы к правовому регулированию разграничения предметов ведения и полномочий между тремя уровнями публичной власти, в том числе к определению пределов самостоятельности местного самоуправления в России после принятия Конституции РФ менялись. Это связано с общей политической и экономической обстановкой. Так, децентрализация на первых этапах становления России как нового государства (1993-2000г.г) носила хаотичный характер, и, скорее являлась разрушением,

9) 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. Цит. по: Арановский К.В., Князев С.Д. Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации? // Правоведение. 2007. № 2. С. 3.

10) Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права. М., 2010. С. 172-173.

11) Кудилинский М. Н., Шевелева Н. А. Указ. соч. С. 49.

дезинтеграцией централизации, чем истинной децентрализацией. Сам по себе семилетний период после принятия Конституции 1993 года был тяжелейшим. К концу 90-х годов Россия находилась в состоянии системного кризиса. Во-первых, это внутренние национальные конфликты, фактическое отделение Чеченской республики от России, в большинстве субъектов Федерации действовали законы, противоречащие Конституции России. Во-вторых, государственная власть была малоэффективна, ослабли государственные институты, коррупция разъедала государственный аппарат. В-третьих, финансы страны были опустошены и полностью зависели от внешних заимствований, значительная часть экономики контролировалась олигархическими или криминальными группами. Дефолт 1998 года обернулся разорением многих предприятий, росла бедность и безработица, инфляция составляла в 1999 г. 36,5 %¹²⁾. Снижение уровня жизни при переходе к рыночным отношениям, общая обстановка нестабильности негативно сказались на демографической ситуации во многих регионах. Так Дальний Восток и Забайкалье с начала 90-х годов вступили в критический период, когда численность населения стала уменьшаться катастрофическими темпами, не только за счет естественной убыли, но и за счет миграции в другие более привлекательные регионы. С 1992 года по 2005 год Дальний Восток потерял около 1,5 млн. человек или 17 процентов населения¹³⁾.

Эти негативные последствия разрушения государственности привели к усилению противоположных тенденций – централизации и укреплению вертикали власти, что, с одной стороны, имело много положительных результатов. Было восстановлено единое правовое пространство, законодательство субъектов РФ приведено в соответствие с федеральным законодательством. Централизация и укрепление вертикали власти стало более чем на 10 лет главным политическим курсом.

С другой стороны, в финансовой сфере централизация привела к так называемому федеральному сепаратизму, который заключается в высокой концентрации налогово-бюджетных полномочий у федерального центра¹⁴⁾. Федеральный сепаратизм имеет свои положительные черты, но вместе с тем

12) О стратегии развития России до 2020 года. Выступление В.В. Путина на расширенном заседании Государственного Совета 8 февраля 2008 г. – М.: Издательство «Европа», 2008. С. 6.

13) Программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года утв. Пост. Правительства РФ от 15.04.1996 // СЗ РФ.1996. № 17. С. 2007.

14) Корчагин А.Г., Белошапка Ю.Н., Сонин В.В. Федерализм и современные проблемы

он не решает, а способен еще более усугубить проблему межрегиональных диспропорций, а также может периодически приводить к возникновению либо регионального сепаратизма у «субъектов-доноров», либо регионального иждивения у «бедных» субъектов РФ.

В этой связи российское государство приходит к выводу о необходимости сочетания централизованного управления и создания необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития в регионах приоритетных отраслей экономики, которые впоследствии могут стать основой для разумной децентрализации. В последнее время экономическое развитие юга Дальнего Востока основывается на общегосударственной экономической политике, поскольку федеральная власть связывает экономическое развитие юга Дальнего Востока (строительство и реконструкция ряда объектов инфраструктуры, создание Дальневосточного федерального университета) с продвижением российских интересов в АТР. Так, Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»¹⁵⁾ нацелена на формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики Дальнего Востока и Забайкалья¹⁶⁾.

Возвращаясь к местному управлению, следует отметить, что основным отличием местного самоуправления от иных форм местного управления является административная самостоятельность территориальных коллективов и их органов в отношениях с государством, с правительством. В отличие от федеративных территорий свою самостоятельность местное самоуправление получает не по собственному праву, а в силу закона, акта центральной власти. Права муниципалитета являются производными. Российская конституционная модель местного самоуправления в этом смысле соответствует классической модели. Согласно ст.12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Эта норма предоставляет возможность государству определять границы самостоятельности местного самоуправления.

В настоящее время предметы ведения местного самоуправления, хотя и

публичного права в России: Монография. С. 92.

15) Программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года, утв. Пост. Правительства РФ от 15.04.1996 // СЗ РФ.1996. № 17. С. 2007.

16) Постановление Правительства РФ от 20.12.2011 года № 1059 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года» // СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 414.

объемны, но жестко регламентируются федеральным центром¹⁷⁾. Во-первых, вопросы местного значения закреплены в виде отдельных перечней для всех видов муниципальных образований. Во-вторых, ни субъекты федерации, ни муниципалитеты не могут расширять или сужать эти перечни. В России (и не только) эффективность управления может быть часто достигнута только путем объединения государственных и муниципальных усилий. 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»¹⁸⁾. Проблема, скорее, заключается в настоящее время в том, что вопросы местного значения слишком объемны и императивны¹⁹⁾. Анализ главы 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.03 № 131-ФЗ, регламентирующей вопросы местного значения разных видов муниципальных

17) На первом этапе (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 те вопросы местного значения из установленного субъектам федерации перечня по своему усмотрению, дополняя его также такими вопросами, которые не были законом прямо исключены из компетенции местного самоуправления или закреплены за другими властными органами, то в целом принцип определения пределов самостоятельности местного самоуправления носил общедозволительный характер.

18) Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России. Автореф. дис.... д.ю.н. Санкт-Петербург, 2002. <www.dissertcat.com/content/mestnoe-samoupravlenit-i-gosudarstvo...> (Последнее посещение – 4 апреля 2013 г.).

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

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 в российских условиях являться вопросами местного значения (например, организация электроснабжения). В России органы местного самоуправления не освобождены от участия в решении государственных задач общенационального 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»²⁰⁾. Городские округа, создаваемые чаще всего на базе крупных городов республиканского, областного или краевого подчинения, также, 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 2013-2017²¹⁾, реализуются инвестиционные проекты регионального и межрегионального значения, данные проекты предполагает учет инвестиционного потенциала муниципалитетов Приморского края²²⁾. Утвержденная Законом Приморского края от 17 марта 2008 г. № 226-КЗ Краевая целевая программа развития города Владивостока как центра международного сотрудничества в АТР на 2008-2019 гг. направлена на аккумуляцию 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,

20) Фадеев В. И. Указ. соч. С. 188.

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

22) Там же.

энергетической, коммунальной) и создание ядра будущего делового центра»²³⁾.

3) Место органов местного самоуправления в системе публичной власти и особенности их взаимоотношений с органами государства.

Как известно, 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 их незаконности, но и в связи с нецелесообразностью. Современная 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»²⁴⁾. Следует отметить, что действующим российским законодательством установлено множество правовых возможностей для установления отношений субординации между государственными органами и муниципалитетами, таких как – участие органов местного самоуправления в решении вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения и в осуществлении государственных полномочий, не переданных государством (ст. ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ); участие государственных органов в наделении полномочиями должностных лиц местного самоуправления, участие государственных органов в преобразовании муниципальных образований (п.2 ст.13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября

23) Закон Приморского края от 17 марта 2008 г. № 226-КЗ «Краевая целевая программа развития города Владивостока как центра международного сотрудничества в АТР на 2008-2019 г.г.» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2012. N 30. С. 3-9.

24) Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс. 4-е издание. Том 2. С. 880.

2003 года № 131-ФЗ); оценка государством эффективности деятельности органов местного самоуправления (ст. 18.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ); регистрация уставов муниципальных образований (п.6 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»), ведение федерального регистра муниципальных правовых актов (ст. 43.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ); финансовая помощь местным бюджетам (ст.ст. 58-62 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»); государственный контроль и надзор за органами и должностными лицами местного самоуправления (ст. 78 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ); государственное принуждение по отношению к органам и должностным лицам местного самоуправления (ст.ст. 72-75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). 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 задач²⁵).

Как уже неоднократно подчеркивалось, в современной России местное самоуправление было введено законом, и поэтому, государство, наделяя местные органы власти полномочиями, не оставило их без административного контроля, не ограничило только судебным контролем за соблюдением законов и финансовым контролем за расходованием выделенных средств.

4) Финансово-экономическая основа местного самоуправления.

В соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а

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

также имущественные права муниципальных образований. Начало процессу формирования муниципальной собственности положило Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 320 «О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ закреплен достаточно обширный перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Однако, нужно учесть, что только часть объектов этой собственности (меньшая) приносит доход муниципальным образованиям (например, сданные в аренду нежилые помещения). Другая (гораздо большая) часть объектов муниципальной собственности не только не приносит дохода, но и требует постоянных и значительных финансовых затрат, необходимых для осуществления и функционирования этих объектов (например, автомобильные дороги в границах населенных пунктов поселения). Сами по себе обширные перечни имущества имеют лишь ориентирующее юридическое значение в том смысле, что они непосредственно не влекут за собой возникновение права муниципальной собственности²⁶⁾. Так, например, в Анучинском муниципальном районе (одно из муниципальных образований Приморского края) все земли 5 выявленных инвестиционных площадок, которые можно использовать под базу отдыха, реабилитационный центр и промышленные зоны находятся в государственной собственности (а не в собственности муниципалитета)²⁷⁾. 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 27, 8 % - форма собственности не определена²⁸⁾.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации

26) Астафичев П. А. Муниципальное право России. Учебное пособие. – М.: РИОР; ИНФРА-М, 2010. С. 283-284.

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

28) Из материалов опроса представителей органов местного самоуправления в Приморском

местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Местный бюджет, как и бюджет субъекта РФ, не существует изолировано – они являются составной частью единой бюджетной системы РФ. Недостаточность собственных доходных источников городских округов и муниципальных районов влечет обязанность органов государственной власти субъектов РФ выравнять 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 Российской Федерации, но и муниципального района выравнять уровень бюджетной обеспеченности поселения путем предоставления дотаций. Большинство российских местных бюджетов является дефицитными и дотационными, что ставит органы местного самоуправления поселений в зависимости от органов местного самоуправления муниципальных районов, а органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов от органов государственной власти субъектов РФ. Доля межбюджетных трансфертов в объеме всех доходов местных бюджетов приближается к 60 %²⁹⁾.

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, но в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ. Кроме того, органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы

крае. Такая ситуация характерна именно для Приморского края, поскольку в данном субъекте РФ исторически расположено много заповедников, военных объектов и других объектов, земли которых не могут являться муниципальной или частной собственностью.

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

государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов.

Налоги и сборы, как известно, необходимое условие существования муниципалитетов. Действующий Налоговый Кодекс предусматривает два местных налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Какие либо иные налоги или сборы не могут быть установлены муниципалитетом. На основании Налогового Кодекса 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...»³⁰⁾. Заместитель главы администрации одного из муниципальных образований Курской области задал резонный вопрос: «к кому обращаются органы государственной власти, призывая эффективно использовать землю, если из 5 тысяч гектаров земли только 40 га принадлежат муниципалитету? Причем эти земли находятся под школами, больницами и тому подобными объектами». (Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления. Аналитический вестник Совета Федерации. 2008. № 21/366.)³¹⁾

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 % налоговых доходов местных бюджетов. «Такая зависимость от одного налога, как впрочем, и вся сложившаяся схема распределения налогов, не стимулирует муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы»³²⁾.

30) Цитируется по ст.: Нарутто С. В. Местный бюджет – доходы муниципальных образований // Проблемы местного самоуправления <<http://samoupravlenie.ru/36-01.php>> (Последнее посещение – 4 апреля 2013 г.).

31) Там же.

32) Там же.

Как следует из Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ в Государственную Думу за 2011 год, должны были быть приняты законы, направленные на усиление начал децентрализации. Предполагается, что «будут расширены источники доходов региональных и местных бюджетов, в том числе собственные»³³⁾. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 "О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах" отмечалось, 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 Российской Федерации, где такая оценка была проведена, чтобы этот налог можно было начать взимать уже в 2012 году. При этом 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»³⁴⁾. 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 (городских поселений и городских округов). Так в самом крупном городском округе Приморского края (Владивостокском) в 2011 году доход в бюджет от налога на имущество физических лиц составил 12 %. А в Анучинском сельском поселении (Анучинский муниципальный район Приморского края) – 2,5 %³⁵⁾.

Однако, ясно, что само по себе введение этого налога не является самоцелью и не гарантирует улучшения уровня жизни жителей всех муниципальных образований, а не только тех, на территории которых будут сосредоточены крупные налогооблагаемые объекты (городских поселений и городских округов). Необходим комплексный подход в развитии всей территории субъекта федерации. Поэтому особое значение имеют государственные программы развития, которые могут обеспечить системный подход. В Приморском крае, как и в других субъектах РФ, разработан и предложен для обсуждения проект Программы экономического развития Приморского края на 2013-2017, начали

33) *Рос.газ.* 23.12.2011. № 290.

34) *Парламентская газета.* 01-07.07.2011. N 32.

35) *Социально-экономическое положение муниципальных образований. Статистический сборник / Приморскстат.* 2012. С. 17.

реализовываться инвестиционные проекты регионального и межрегионального значения, данные проекты предполагает учет инвестиционного потенциала муниципалитетов Приморского края³⁶⁾.

5) Проблема восприятия российским обществом идей самоуправления и процессов децентрализации публичной власти .

Президент РФ в своем Послании за 2011 год отмечал, 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»³⁷⁾. Главный вопрос, перед каким субъектом будет наступать эта ответственность, ведь чувству 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 проф. К.В. Арановский и проф. 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»³⁸⁾. С трудом возникают и развиваются общественные отношения децентрализации между представителями всех трех уровней публичной власти. Как справедливо указывает проф. Богданова Н.А., «децентрализация проводится средствами координации, кооперации, сотрудничества, соучастия, даже своего рода конкуренции (конечно, добросовестной) вертикальных уровней власти»³⁹⁾. Такие способы взаимодействия тяжело усваиваются участниками властеотношений. Региональные и муниципальные власти «включаются

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

37) *Рос.газ*, 23.12.2011. № 290.

38) 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.

39) Богданова Н.А. Централизация и децентрализация: соотношение ценностей / Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. С. 15.

в централизацию или наблюдают ее с уверенным пониманием и готовыми навыками участия в отношениях субординации. Впечатляют знаки одобрения, поступающие в адрес федеральной власти со стороны региональных лидеров, которые вместо естественного, казалось бы, сопротивления, встраиваются во властную вертикаль, будто то бы получая облегчение в ответственности с расчетом на высокое руководство»⁴⁰⁾. Что касается местного уровня власти, то «в российских условиях просматривается готовность видеть муниципальные учреждения частью «вертикали исполнительной власти», поместить их в субординацию вышестоящим»⁴¹⁾. 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 2030342 га, из них 20757 га – в собственности у граждан, 1427 га – в собственности у юридических лиц, в государственной и муниципальной собственности – 2038158 га», из этого делается вывод, что «98, 92 % - в государственной собственности, 1, 08 в частной собственности»⁴²⁾.

Некоторые выводы и прогнозы:

В России различается конституционная модель местного самоуправления и ее интерпретация, которая действует на практике. Поэтому надо полагать, что в отечественном местном управлении будущее за сочетанием двух противоположных элемента – централизованного управления и саморегулирования. Эта модель местного управления внутренне противоречива и подвижна, поскольку, действительно, трудно достичь баланса между противоположными явлениями централизации и самоуправления. В ближайшее время усилия государства по улучшению уровня жизни населения муниципалитетов будут заключаться в реализации государственных программ,

40) 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. 54.

41) Арановский К.В., Князев С.Д. Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации // Правоведение. 2007. № 2. С. 6.

42) Из материалов опроса представителей органов местного самоуправления в Приморском крае.

направленных на развитие экономики территорий, и будут, скорей всего сопровождаться усилением административного контроля за органами местного самоуправления со стороны государства.