Соколов Никита Николаевич. Правовое регулирование процесса этатизации местного самоуправления в российской федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Соколов Никита Николаевич;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Российский университет дружбы народов"].- Москва, 2014.- 219 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Исторические и теоритические аспекты этатизации местного самоуправления**

1.1. Исторические аспекты этатизации местного самоуправления в России

1.2. Теоритические основы этатизации местного самоуправления 54

1.3. Значение и место этатизации местного самоуправления в мировой муниципальной практике

**Глава 2. Российское законодательство о местном самоуправлении в контексте этатизации**

2.1. Правовое регулирование процесса этатизации местного самоуправления Конституцией Российской Федерации и актами Конституционного Суда Российской Федерации

2.2. Влияние международных правовых актов на процесс этатизации местного самоуправления государств

2.3. Этатизация местного самоуправления на уровне федерального законодательства России

2.4. Правовое регулирование процесса этатизации местного самоуправления в субъектах России

2.5. Влияние муниципальных правовых актов на процесс этатизации местного самоуправления в России

Заключение 189

Библиографический список 195

## Теоритические основы этатизации местного самоуправления

Тема правового регулирования местного самоуправления как таковая является одной из самых изученных в отечественном муниципальном правоведении. Проблематика правового регулирования местного самоуправления получила рассмотрение как в теории, так и на практике. Достаточно распространённой является точка зрения, согласно которой начиная с 2000-х годов правовое регулирование местного самоуправления имеет централистские стремления. Как правило, данные утверждения основаны на анализе Федерального закона № 131-ФЗ и практики его применения.

Вместе с тем следует отметить, что до настоящего момента отсутствовали комплексные обобщающие труды, отражающие огосударствляющие векторы внутренней политики государства по отношению к местному самоуправлению на примере источников права. Как правило, предметом рассмотрения различных научных трудов становились отдельные виды источников муниципального права.

Под комплексностью в данном случае понимается всестороннее рассмотрение правовой проблематики российского местного самоуправления через призму правового анализа отдельных источников муниципального права, позволяющего выявить тенденции и векторы этатизации местного самоуправления в России.

Становление и развитие любых публичных отношений претерпевает изменения, связанные с историей страны. Это аксиома, подтверждаемая многообразностью применяемых в мире теорий и моделей местного самоуправления. Система местного самоуправления складывается веками. В этой связи немаловажной частью настоящего исследования является попытка осмысления действующего правового регулирования с помощью исторического подхода исследования. Исторический анализ затрагивает период не со второй половины XIX века, как это зачастую бывает в современной юридической литературе, а с момента формирования зачатков российской государственности на рубеже VIIIIX веков, что преследует своей целью прийти к пониманию роли и значения местной власти в общей структуре народовластия на протяжении всего развития российского государства.

Новейшая история российского местного самоуправления начинает отсчитывать третье десятилетие. Первое десятилетие ознаменовалось принятием источников права, послуживших фундаментальным основанием для дальнейшего построения местного самоуправления. Прежде всего, к данным источникам следует отнести Конституцию РФ, содержащую общепризнанные демократические принципы права, а также ратификацию Европейской хартии местного самоуправления. Первоначальное реформирование местного самоуправления после принятия Конституции также опиралось на многочисленные указы Президента, являвшиеся важными источниками правового регулирования местного самоуправления до момента принятия федерального закона 1995 года об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Второе десятилетие ознаменовалось принятием федерального закона 2003 года об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и последующей этатизации местного самоуправления, выразившейся в усилении регулятивной роли государства при регулировании вопросов местного самоуправления. Этатизация местного самоуправления явилась следствием государственной политики вертикализации властных отношений на всех уровнях и ветвях власти с явственно увеличившимся креном в сторону исполнительной власти, сконцентрировавшей в своих руках всю полноту власти в стране. Как следствие, этатизация затронула важнейшие вопросы местного самоуправления: бюджетные, выборные, вопросы полномочий и т.д.

Оценивая вектор развития местного самоуправления второго десятилетия, можно отметить его этатизацию, в том числе через выстроенную «партийную вертикаль», явившую собой неудачную копию КПСС. Заслуживающей внимания стоит признать точку зрения А.А. Сергеева, который, говоря о государственной политике в сфере местного самоуправления, резюмирует: «В целом процессы последних двух десятилетий можно охарактеризовать как незавершенную и непоследовательную попытку разгосударствления системы местной власти»2.

Степень разработанности темы. Вопросы, связанные с изучением правового регулирования местного самоуправления, являлись предметом рассмотрения многих отечественных и зарубежных правоведов, таких как Ж.-Л. Бержель, Н. Дювернуа, С.Ф. Качекьян, Н.М. Коркунов, М.Н. Марченко, Л.И. Петражицкий, А.Ф. Шебанов, Г.Ф. Шершеневич.

На современном этапе вопросы правового регулирования муниципального права получили рассмотрение в работах С.А. Авакьяна, И.В. Бабичева, Г.В. Барабашева, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Н.В. Витрука, И.В. Выдрина, В.В. Еремяна, А.А. Замотаева, А.С. Карапетяна, Е.В. Колесникова, О.Е. Кутафина, И.И. Овчинникова, Н.В. Постового, А.А. Сергеева, Б.В. Смирнова, А.И. Черкасова, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной. В работах указанных ученых получили всестороннее рассмотрение теоретические основы местного самоуправления.

## Значение и место этатизации местного самоуправления в мировой муниципальной практике

Традиции местного самоуправления в России имеют многовековую историю, опирающуюся на специфику исторического развития страны, географического местоположения, культурных особенностей и традиций народа. Историко-правовой анализ дает возможность выявить основные векторы и реперные точки становления и развития местного самоуправления, выявить исторические вехи, успехи, неудачи, а также подвергнуть анализу современные тенденции развития местного самоуправления. По справедливому замечанию Н.Л. Пешина, «изучение исторического опыта и выявление в нем тех особенностей взаимоотношений государства и местного самоуправления может быть использовано в практике построения современной модели»3.

Рассматривая проблематику становления и развития местного самоуправления, целесообразным считаем привести точку зрения В.В. Еремяна, который отмечает, что «любая более или менее серьезная научная проблема, в том числе муниципальная, не может быть изучена вне сложной системы отдельных взаимосвязанных «исторических сюжетов», какая-либо часть которых, на первый взгляд, имеет хоть какое-то отношение к рассматриваемому вопросу»4.

По справедливому замечанию И.Е. Кеня, «во все времена становления России как единой и великой державы отчетливо проявились две тенденции: объединение на основе сильной центральной власти и разобщение, суверенизация территорий, ее составляющих. Но наряду с этим проявлялась период разобщенности самоуправление было одним из инструментов управления для отдельных княжеств. При усилении центральной власти самоуправление было компромиссом между верховной властью и ее территориями»5. Рассмотрим развитие местного самоуправления сквозь призму многовековой истории российского государства, а также попытаемся выявить основные моменты централизации6 и децентрализации местного самоуправления в системе публичной власти7.

Поскольку история является непрерывным процессом, представляется целесообразным выделить некоторые важные исторические периоды8, которые будут рассмотрены в дальнейшем. За основу можно взять периодизацию, предложенную И.Н. Иваненко, включающую в себя 4 этапа, а именно: первый этап – догосударственный период общественного развития России, а также период образования и развития централизованного государства – до середины XVI века; второй этап – земское и городское самоуправление в дореволюционный период России (середина XVI века – (Краснодар, 2004) выделяют восемь этапов; Г.А. Иванцова в своей диссертации «Теоретико-правовые проблемы развития местного самоуправления» выделяет 6 этапов. (Уфа, 2000. С. 17-18). 1917 г.); третий этап – советский период развития самоуправления (1917– 1993 гг.); четвертый период – современный развития муниципальной власти (с 1993 г. по н. в.)9. Данное разделение позволит более полно рассмотреть основные этапы развития местного самоуправления. Начиная рассмотрение этатизации местного самоуправления, необходимо указать, что в основе регулирования родоплеменных и общинных структур в Древней Руси лежал обычай, который затем оказался основой последующего формирования писаного права. Учитывая тот факт, что на стадии формирования российское государство представляло собой не что иное, как союз крупных вольных городов-общин (земель, волостей). В основе управления данными городами лежала совокупность традиционных органов «народоправства» и властных институтов. Как отмечает А.В. Майоров, «городская община Древней Руси воплощала в себе, прежде всего, государственное начало, являлась носителем государственных отношений и источником власти»10. Города представляли собой крупные фортификационно-замковые поселения с прилагающими к ним территориями. Города послужили своеобразным фундаментом, основой перехода от кровно-родовых связей к общинно-территориальным в период IXXII веков. Новоявленные города-государства (Киев, Великий Новгород, Псков, Старая Русса, Ладога, Торжок, Полоцк, Ростов, Галич и т.д.) сыграли огромную роль в становлении и развитии Древней Руси, являющей собой не что иное, как совокупность децентрализованных городов. Не случайно в скандинавских источниках Русь IXX вв. именовалась Гардарики, что означает «страна городов»11.

Вместе с тем, когда мы используем термин «государство», мы должны четко понимать, что современное понимание государства в значительной мере отличается от понимания государства в тот момент, фактически местного самоуправления. 2004. № 1. С. 82. государство представляло собой объединение различных областей. Так, отечественный историк Н.И. Костомаров, указывая на областную самостоятельность земель, формировавшуюся под влиянием двух органов местного самоуправления – веча и князя, делал вывод о наличии в Киевской Руси всех признаков федеративного государства12.

Значительная роль на раннем этапе формирования российского государства отводилась прямым формам народовластия, а именно коллективно-вечевым структурам, относящимся к традиционным славянским самоуправленческим институтам, которые лежали в основе формирования публичной власти. Летописец Нестор, упоминая о вечевом устройстве общественной жизни у славянских народов, писал: «Новгородцы бо изначала, и Смоляне, Кияне, и вся власти, яко же на думу на вече сходятся, и на чем старшие»13. Как справедливо отмечал дореволюционный историк С.Ф. Платонов, на Руси определилось два политических авторитета: княжеский и городской (вечевой)14. К сожалению, при рассмотрении письменных источников права того времени мы вынуждены отметить их небольшое количество, сохранившееся до настоящего времени. Более того, часть правовых источников того времени не совсем корректно называть источниками права в его современном понимании, однако рассмотрение основных источников права того времени необходимо для формирования целостной картины публичных правоотношений, существовавших на тот момент.

## Влияние международных правовых актов на процесс этатизации местного самоуправления государств

Именно на этом термине хотелось бы остановиться подробнее. Административная децентрализация не является предметом пристального изучения в научном сообществе, вместе с тем ее роль, в том числе в сфере местного самоуправления, неуклонно растёт. Уникальная в своём роде научная докторская диссертация «Административная децентрализация в Российской Федерации: концепция и правовое содержание» была защищена Светланой Николаевной Махиной. В этой работе даны определения концепции децентрализации109, а также концепции административной децентрализации, на чем мы остановимся немного подробнее.

Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: концепция и правовое содержание. Дисс…. д-ра юрид. наук. Воронеж, 2006. С. 137. пристальное внимание на исполнительную государственную власть, вместе с тем автор, аргументируя свою позицию, отмечает, что концепция административной децентрализации является составной частью публичного управления, при этом обращает внимание на тот факт, что понятие «государственное администрирование» и «административно государственное управление» не тождественны понятию «публичное управление», поскольку публичное управление включает в себя деятельность негосударственного характера – местное управление. При этом С.Н. Махина отмечает, что данное различие не является значимым. Приведем цитату: «Когда речь идет об административной децентрализации, то рассредоточение функций между органами одного уровня рассматривается далеко не в первую очередь. Основа концепции – распределение именно государственно-управленческих полномочий между всеми структурными частями исполнительной власти, передача власти (деконцентрация, делегирование) на иные уровни иерархической системы исполнительной власти. То есть предмет познания административной децентрализации прямо не связан с распределением функций и полномочий в рамках собственно муниципальной системы, а связан с их распределением (перераспределением) между уровнями власти и органами, способными осуществлять управленческое воздействие – федеральными, субъектов федерации, муниципальными».

Приходится согласиться с точкой зрения Махиной С.Н. и экстраполировать её на отрасль муниципального права. Мы считаем, что в рамках правового регулирования процесса этатизации местного самоуправления можно говорить о постепенном становлении в России административной децентрализации местного самоуправления. Общепризнанным является тот факт, что право разделено на две части – публично и частое. Публичное право в свою очередь подчинено двум иногда взаимоисключающим интересам – интересам государства и интересам местных сообществ. Правовой основой осуществления местного самоуправления в России является Конституция РФ. Согласно основополагающим конституционным принципам государство признаёт и гарантирует осуществление местного самоуправления на всей его территории. Таким образом, государство выступает гарантом существования и защиты местного самоуправления. Местное самоуправление имеет право на самостоятельное осуществление своих полномочий. Право на осуществление этих полномочий даётся законом. Законом устанавливаются вопросы местного значения, которые вправе решать местные власти. Исключительно законом местные власти могут наделяться отдельными государственными полномочиями, при этом в соответствии с п. 2 ст. 132 Конституции РФ «Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Таким образом, осуществление органами местного самоуправления управленческих воздействий не может быть рассмотрено исключительно в рамках собственно муниципальной системы.

Термин «административная децентрализация» не встречается в юридической литературе, посвященной муниципальному праву, однако рассуждения на этот счет можно найти у некоторых авторов. Так, например, А.Н. Кокотов, рассуждая о децентрализации местного самоуправлении в Российской Федерации в целом, а также об оптимизации современной модели децентрализации местного самоуправления в частности использует термин «внутригосударственная децентрализация». Процитируем исследователя: «Представляется, что было бы оптимальным в современных условиях вместо жесткого разделения государственной власти и местного самоуправления укреплять самостоятельность местного самоуправления в рамках внутригосударственной децентрализации как составной части системы государственных органов»111. Стоит оговориться, что А.Н. Кокотов разделяет точку зрения, согласно которой придание негосударственного статуса местному самоуправлению должно происходить эволюционным путём, под пристальным присмотром центральных органов власти. К

111Муниципальное право России: учебник под ред. А.Н. Кокотова. 2-е изд. М.: Юрайт, 2011. С. 46. примеру, автор указывает на то, что модель, при которой органы местного самоуправления отделены от государства, применима только на уровне малых и средних поселений и неприемлема для крупных городов. Данная точка зрения достаточно актуальна, и мы становимся свидетелями зарождающейся общественной дискуссии по этому поводу.

В последнее время мы становимся свидетелями набирающей обороты общественной дискуссии, касающейся реформирования местного самоуправления.

Драйвером общественного обсуждения стал Владимир Путин, начавший Послание Президента Федеральному Собранию (далее – Послание) непосредственно с темы развития местного самоуправления. Стоит отметить, что данный вопрос в последнее время является одним из ключевых направлений внутренней политики президента.

Сделав небольшое отступление, обозначим конституционно-правовой статус обращений главы российского государства с ежегодными посланиями парламенту. Ежегодное обращение к Федеральному Собранию с сообщением о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства является одним из шести полномочий Президента Российской Федерации, закрепленных в ст. 84 Конституции. По своей конституционной природе послание не может рассматриваться как юридический документ президента, поскольку Конституцией предусмотрено только два вида правовых актов главы государства – его указы и распоряжения. При этом послание является значимым политическим и программным документом, адресованным не только парламенту, но и всем другим органам власти в Российской Федерации, обществу в целом. Поэтому справедлива характеристика таких посланий как политических актов с элементами распорядительных функций112.

## Правовое регулирование процесса этатизации местного самоуправления в субъектах России

Целью внесенных изменений было сокращение двух самостоятельных управленческих структур, что позволило бы оптимизировать управленческую структуру управления, сократить административные противоречия и численность управленческого аппарата, а также сосредоточить финансовую и материальную базы на территории района. Фактически на территории такого района можно говорить об одноуровневом муниципальном управлении. Стоит отметить, что введение данных изменений не привело к решению всех вышеперечисленных задач, так как бюджет поселения носит самостоятельный характер, утверждается представительным органом муниципального образования и расходуется только в целях решения вопросов местного значения. Эффективное решение вопроса сокращения численности управленческого аппарата также подлежит сомнению, так как вопросы исполнения бюджета будут рассматриваться администрацией района, что потребует увеличения штата. Более того, данные изменения противоречат принципу самостоятельного определения населением муниципального образования структуры органов местного самоуправления. Применение данных поправок влечет за собой возникновение правовых коллизий, рассмотренных в юридической литературе более подробно180.

Приведенные поправки можно рассматривать в критическом ключе, однако стоит отметить и положительные стороны изменения Федерального закона № 131-ФЗ. Законом преследовалась цель унификации территориального устройства муниципальных образований, однако с момента вступления

Праскова С.В. Единая местная администрация для поселения и муниципального района: шаг вперед или два назад? // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 6; Горский А.В. Особенности организации местной администрации в поселениях, являющихся административными центрами муниципальных районов // Муниципальное право. 2012. № 1. С. закона в законную силу вопросы территориального устройства, учитывая их многообразие, столкнулись с определенными сложностями. Федеральным законом от 28.12.2004 года № 186 в статью 11 «Границы муниципальных образований» вводились уточнения в определение границ муниципальных образований, которые впоследствии положительно сказались на проведении территориальных изменений.

К поправкам, касающимся территориального устройства, можно отнести поправки, принятые Федеральным законом от 25.12.2008 № 281-ФЗ, регламентирующие и допускающие создание вновь образованных поселений на межселенных территориях. Изначально Федеральный закон № 131-ФЗ не допускал возможности создания муниципальных образований, разрешая при этом их реорганизацию, что создавало ряд неопределённостей и сложностей.

Поправками, внесенными Федеральным законом от 18.10.2007 года № 230-ФЗ, согласно которым статья 18 «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления» была дополнена подстатьей 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления», для органов местного самоуправления были введены показатели оценки эффективности. Статья послужила позитивным стимулом для улучшения уровня управления в целом, а также повысила уровень ответственности местной власти. Статьей предусмотрена возможность выделения грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей. Принимая во внимание тот факт, что повышение управления качества муниципального управления является одним из важнейших задач внутренней политики государства, стоит отметить, что данная поправка говорит прежде всего об увеличении уровня ответственности местных властей перед государственной властью. Данные изменения в законодательстве можно приветствовать, однако не стоит забывать, что они свидетельствуют о продолжающейся процедуре этатизации местного самоуправления посредством административной децентрализации.

Вопросы, связанные с владением муниципальными образованиями имуществом, были разрешены поправками, внесенными Федеральным законом от 30.11.2011 № 361-ФЗ. Изначально законом был установлен закрытый перечень имущества, закрепленный за муниципальными образованиями. Данный перечень существенно усложнял хозяйственную, коммунальную и иные виды деятельности, необходимые для осуществления вопросов местного значения.

Финансовые (бюджетные и налоговые) основы местного самоуправления При рассмотрении бюджетных основ стоит отметить, что данная проблема является системной, основополагающей и фактически неразрешимой на протяжении последних 20 лет. В параграфе 2 главы 2 настоящей работы мы вкратце останавливались на данной проблематике, проводя сравнительно-правовой анализ Конституции РФ и Европейской Хартии местного самоуправления. В данных источниках муниципального права закладываются основополагающие принципы, находящие свое отражение в законодательстве, в том числе федерального уровня.

Одной из целей реформы местного самоуправления 2003 года было достижение бюджетной самостоятельности местного самоуправления за счет установления собственных источников дохода. Однако, как показывает практика, эта задача осталась невыполненной.

Федеральный закон № 131-ФЗ установил двухуровневую систему местного самоуправления, что привело к необходимости разграничения полномочий между двумя уровнями муниципальных образований, которые были прописаны в законе. В 2004 году в Налоговый и Бюджетный кодексы были внесены изменения. В Налоговый кодекс были внесены изменения, сокращающие местные налоги до двух – земельный налог и налог на имущество физических лиц181. В Бюджетный кодекс были внесены изменения, касающиеся отчисления в местные бюджеты некоторых федеральных налогов. Однако изменения 2004 года были не последними, впоследствии начиная с 2006 года в Бюджетный кодекс вносятся поправки, которые изменили схему закрепления за местными бюджетами отчислений от федеральных налогов и сборов, а также изменили концепцию оказания финансовой помощи муниципальным образованиям из региональных бюджетов.

Произведенные изменения в Бюджетный кодекс позволяют судить об увеличении зависимости местных бюджетов от финансовых трансфертов вышестоящих уровней бюджетной системы. С 2001 года происходит сокращение доли налоговых доходов в общем объеме местных бюджетов с 55% в 2001 году до 27,67% в 2007 году. За этот же период доля межбюджетных трансфертов возросла с 40,40 до 61,36%. Показательно, что доля целевой финансовой помощи увеличилась с 3,8% в 2002 году до 13,07% в 2007 году182.

Богатый иллюстративный материал содержится в материалах Счетной палаты Российской Федерации. Так, согласно материалам Счетной палаты на 2007 год доля налога на имущество физических лиц составила 0,3% от совокупного показателя доходов местных бюджетов, а доля земельного налога составила 3%183. Уровень налоговых поступлений продолжает оставаться критически. Приводя пример зарубежного налогового регулирования местного самоуправления, необходимо отметить, что доходы от местных налогов большинства демократических стран превышают 20%, в США – 65%, в Японии 41,6184. Ситуация, приведенная по состоянию на 2007 год, к сожалению, актуальна и сейчас