

ОСНОВЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2009 г. И. В. Бабичев¹

Взаимоотношения государства и местного самоуправления, органов государственной власти и органов местного самоуправления, модель их односторонних действий и взаимодействий друг с другом – одна из ключевых характеристик конституционно-правовой модели местного самоуправления конкретной страны. Именно степень участия государства в местном самоуправлении, встроенности местного самоуправления в государство определяет методологическую основу местного территориального управления (самоуправления) (государственная теория, общественная теория, дуалистическая теория и пр.). Говоря языком структурно-системного метода анализа правовых явлений, определяющим для модели взаимоотношений государства и местного самоуправления является то, в какой степени государство – субъект правового окружения для муниципально-правовых образований, а в какой – оно само является субъектом местного самоуправления.

Н.Л. Пешин, рассматривая модели взаимоотношений государства и местного самоуправления, отмечает, что под ними “следует понимать обособленные и имеющие свою специфику (юридические) конструкции, позволяющие обобщить и отчетливо определить признаки, характеризующие особенности взаимодействия субъектов государственной власти с субъектами местного самоуправления. Каждой модели взаимоотношений присущ особый, отличающий ее от других явлений того же рода комплекс сущностных, юридических, функциональных, организационных, социально-экономических и иных характеристик”.²

Н.Л. Пешин выделяет три модели взаимоотношений государства и местного самоуправления: административную, децентрализованную и дуалистическую. При административной модели органы местного самоуправления прямо подчинены органам государственной власти; местная власть, по сути, полностью встроена в систему государ-

ственной власти и является ее продолжением. При децентрализованной модели органы местного самоуправления полностью отделены от системы государственной власти, формируются только местными сообществами и решают исключительно вопросы местного значения. В своей деятельности местная власть связана лишь рядом общих принципов, закрепленных в законодательных актах государства.

При дуалистической модели местная власть контролируется государством в той степени, в которой она участвует в решении государственных задач; вне этой сферы и в рамках компетенции, определенной государством, местное самоуправление является самостоятельным. При таком варианте соотношения государственной власти и местного самоуправления последнее рассматривается как обладающее дуалистической природой: с одной стороны, оно является “продолжением” государства, с другой – общественным институтом³. Именно эта модель взаимоотношений государства и местного самоуправления, по мнению Н.Л. Пешина, в том или ином виде постоянно присутствовала в Российской Федерации.

Соглашаясь в целом с такими оценками, необходимо подчеркнуть, что для “тонкого” понимания правовых механизмов взаимоотношений государства и местного самоуправления необходимо исследование их субъект-субъектных взаимодействий, исследование их правоотношений.

Правоотношение, по определению С.С. Алексеева, – это возникающая на основе норм права индивидуализированная общественная связь между лицами, характеризующаяся наличием субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживаемая (гарантируемая) принудительной силой государства⁴. Состав правоотношения включает: 1) субъекты правоотношения; 2) содержание правоотношения; 3) объекты правоотношения. Кроме того, в связи с правоотношением выделяются юридические факты и их составы-обстоятельства, в соответствии с которыми пра-

¹ Руководитель аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по вопросам местного самоуправления, кандидат юридических наук.

² Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. С. 54.

³ См.: там же. С. 54–55.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 2. М., 1982. С. 82.

воотношения возникают, изменяются и прекращаются.

Субъекты правоотношения отличаются от субъектов права. С.С. Алексеев рассматривает субъект права как лицо, обладающее правосубъектностью, потенциально способное быть участником правоотношения. Субъект правоотношения – реальный участник определенных правовых отношений⁵.

Муниципально-правовые отношения, являющиеся одним из видов правоотношений, представляют собой юридическую связь между участниками общественных отношений, характер и пределы которой определены нормами муниципального права; они являются волевыми отношениями участвующих в них лиц, обеспечиваются и охраняются государством. Состав муниципально-правовых отношений, как любых правоотношений, включает в себя субъекты, объекты и содержание муниципально-правовых отношений.

Как уже отмечалось, субъект муниципально-правовых отношений отличается от субъекта муниципального права. Субъект муниципального права в процессе реализации своей правосубъектности становится участником конкретного муниципально-правового отношения, его субъектом.

А.Н. Костюков выделяет следующие основные признаки субъекта права.

Во-первых, лицо (индивид, система), способное выступать носителем субъективных юридических прав и обязанностей, должно обладать определенными качествами, которые связаны со свободой воли индивида, коллектива людей. К ним относятся: внешняя обособленность; персонификация (выступление в отношениях в виде единого лица); способность вырабатывать, выражать и осуществлять персонифицированную волю.

Это указывает на то, что субъекты права во всех случаях – целеустремленные индивиды (системы).

Во-вторых, это лицо, которое реально способно участвовать в правоотношениях, приобрело свойства субъекта права в силу юридических норм. Юридические нормы образуют обязательную основу взаимоотношений лиц как субъектов права, а сами лица должны обладать правосубъектностью, которая, в свою очередь, состоит из правоспособности (способности лица иметь юридические права и обязанности) и дееспособности (способности лица самостоятельно осуществлять эти права и обязанности)⁶.

Автором ранее были выделены субъекты местного самоуправления – субъекты муници-

пального права (или муниципально-правовых отношений), которые законом (и/или в соответствии с законом, уставом муниципального образования) наделены собственной компетенцией по вопросам местного самоуправления⁷. (Отметим, что в данном случае под компетенцией понимается предмет ведения + полномочия по предмету ведения + ответственность за осуществление указанных полномочий.)

Субъектный состав местного самоуправления является составной частью юридической конструкции местного самоуправления и определен законодателем в законе. Это либо элементы правовой системы местного самоуправления (муниципальные образования и, вероятно, их законом установленные объединения), либо элементы самого муниципального образования как публично-правовой системы (территориальный публичный коллектив (население) муниципального образования; органы местного самоуправления (включая выборных должностных лиц и главу муниципального образования); организации территориального общественного самоуправления; граждане, имеющие место жительства на территории муниципального образования и обладающие избирательным правом). Назовем перечисленные субъекты субъектами местного самоуправления общей компетенции.

В муниципально-правовых отношениях помимо субъектов, по общему правилу, присутствуют и объекты. Объектом правоотношений являются материальные и нематериальные блага, на которые направлено поведение всех его субъектов, осуществляемое в рамках их прав и обязанностей⁸.

А.Н. Костюков, предлагая свою классификацию объектов муниципально-правовых отношений, отмечает, что в целом в качестве объектов муниципально-правовых отношений выступают муниципальная власть, территория муниципального образования, имущественные и неимущественные блага, действия и решения субъектов правоотношений⁹.

Отметим важность, по нашему мнению, разграничения объектов муниципально-правовых отношений, на которые направлено поведение и действие субъектов местного самоуправления общей компетенции, и объектов, на которые направлено поведение и действие иных субъектов муниципально-правовых отношений. Именно во взаимоотношениях субъектов местного самоуправления между собой проявляются и реализуются сущностные, неотъемлемые свойства мест-

⁵ См.: там же. С. 140.

⁶ См.: Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003. С. 52.

⁷ См.: Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М., 2000. С. 7.

⁸ См.: Костюков А.Н. Указ. соч. С. 49.

⁹ См.: там же. С. 52.

ного самоуправления¹⁰. Объекты правоотношений субъектов местного самоуправления общей компетенции можно считать объектами местного самоуправления, которые являются элементами муниципального образования как публично-правовой системы и также установлены законом. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г.¹¹ определяет муниципальное образование как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей *территорией*, часть поселения, иная населенная *территория*, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в *пределах* которых осуществляется местное самоуправление, имеются *муниципальная собственность, местный бюджет* и выборные органы местного самоуправления (ст. 1) (курсив наш. – И.Б.) Таким образом, Закон напрямую перечислял необходимый объектный состав элементов муниципального образования.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.¹² определяет муниципальное образование как поселение (населенный пункт), несколько поселений или несколько поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой осуществляется местное самоуправление (п. 1 ст. 2), т.е. определяет муниципальное образование как населенный пункт в установленных границах (или их систему), в котором осуществляется местное самоуправление. Новый Федеральный закон о местном самоуправлении из объектного состава муниципального образования явным образом выделяет только территорию, очерченную границами.

Таким образом, *территория, очерченная границами*, является бесспорным необходимым элементом муниципального образования и объектом местного самоуправления.

По Федеральному закону от 6 октября 2003 г., экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований (ст. 49).

¹⁰ См.: Бабичев И.В. Указ. соч. С. 10.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; 2005. № 1. Ст. 12, 17, 25, 37; № 17. Ст. 1480; № 30. Ст. 3140; № 42. Ст. 4216; № 52. Ст. 5597; 2006. № 1. Ст. 10, 17; № 8. Ст. 852; № 23. Ст. 2380; № 30. Ст. 3296; № 31. Ст. 3427, 3452; № 43. Ст. 4412; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1. Ст. 21; № 10. Ст. 1151; № 21. Ст. 2455; № 25. Ст. 2977; № 26. Ст. 3074; № 30. Ст. 3801; № 43. Ст. 5084; № 45. Ст. 5430; № 46. Ст. 5553, 5556; 2008. № 24. Ст. 2790.

Необходимой составляющей любого населенного пункта (города, поселка, села и т.п.), без которого он, очевидно, не может существовать и удовлетворять необходимые и достаточные жизненные потребности своего населения, является поселенческообразующий (градообразующий) технологический инфраструктурный комплекс (системы коммунального жизнеобеспечения, дороги, комплексы здравоохранения, образования, культуры, бытового обеспечения и пр.). Объектный состав такого комплекса должен быть необходимым и достаточным для удовлетворения жизненных потребностей населения данного поселения и осуществления его целей, которые реализуются через решение вопросов местного значения, делегированных государственных полномочий, через решение вопросов комплексного и устойчивого развития муниципального образования. Необходимый и достаточный для достижения вышеуказанных целей и задач объектный состав поселенческообразующего инфраструктурного комплекса должен находиться в муниципальной собственности (собственности муниципального образования). В этом и состоит социально-экономический и правовой смысл самой муниципальной собственности.

Именно необходимый и достаточный для реализации целей муниципального образования объектный состав поселенческообразующего (градообразующего) инфраструктурного комплекса, находящегося в муниципальной собственности, является еще одним элементом муниципального образования (как публично-правовой системы) и объектом местного самоуправления.

Еще одним установленным Законом объектом местного самоуправления являются *средства местного бюджета*, а также *имущественные права муниципального образования*.

Кроме того, к объекту местного самоуправления для данного типа муниципального образования относится набор вопросов местного значения.

Наконец, объектом местного самоуправления является *власть как в ее отдельном виде публичной власти – муниципальной власти (власти местного самоуправления), так и в виде включений общественной власти и государственной власти*. Именно публичная власть как объект правоотношений субъектов местного самоуправления, являясь элементом муниципального образования, делает последнее публично-правовым образованием и публично-правовой системой.

Профессор С.А. Авакьян, выделяя власть местного самоуправления как одну из форм власти народа в Российской Федерации (наряду с государственной властью и общественной властью), отмечает смешанную общественно-государственную природу этой власти¹³. Самоорганизация на-

¹³ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2-х т. Т. 1. М., 2006. С. 339.

селения с целью решения вопросов местного значения имеет черты как государственной власти (местный референдум, органы местного самоуправления и их формирование на муниципальных выборах, общеобязательность муниципальных правовых актов для неопределенного круга лиц на территории данного муниципального образования, государственное принуждение исполнения муниципальных правовых актов, конституционно-правовая (муниципально-правовая) ответственность должностных лиц местного самоуправления и пр.), так и общественной (формы участия населения в решении вопросов местного значения – на собраниях, конференциях граждан, сходах граждан, опросы граждан, правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления и др.), оставаясь при этом в пределах единой формы публичной власти – власти местного самоуправления.

В то же время в правоотношениях некоторых субъектов местного самоуправления и элементов муниципального образования субъектного ряда проявляется собственно общественная власть (взаимоотношения “ТОС – граждане”, “ТОС – местные сообщества”, “местные сообщества – граждане”).

В правоотношениях субъектов местного самоуправления между собой и с органами государственной власти по осуществлению переданных муниципальному образованию государственных полномочий проявляется собственно государственная власть (носящая делегированный характер).

Вопросы местного самоуправления включают в себя необходимо и достаточно весь объектный состав местного самоуправления, в том числе и легально установленные вопросы местного значения.

Помимо описанных выше (и установленных Законом) субъектов местного самоуправления общей компетенции можно выделить субъекты местного самоуправления специальной компетенции.

Можно утверждать, что *если два субъекта права, один из которых является субъектом местного самоуправления общей компетенции, вступают в публично-правовые отношения, содержание которых необходимо и достаточно составляет деятельность, направленная на объекты местного самоуправления, то и другой субъект данных публично-правовых отношений является субъектом местного самоуправления.*

Так возникает целый пул субъектов местного самоуправления (специальной компетенции), которые (в соответствии с Законом) вступают в правоотношения с субъектами местного самоуправления “общей компетенции” по одному или нескольким вопросам местного значения, по од-

ному или нескольким (но не всем) объектам местного самоуправления.

Например, если органы местного самоуправления по установленной публично-правовой процедуре приглашают лицо (физическое или юридическое) для осуществления внешнего аудита отчета об исполнении бюджета муниципального образования, то на период, пока длится указанное правоотношение (аудит отчета бюджета), привлеченное лицо следует признать субъектом местного самоуправления специальной компетенции.

К субъектам местного самоуправления специальной компетенции, являющимся элементами муниципального образования (точнее, элементами территориального публичного коллектива муниципального образования), относятся такие институционализированные формы территориальных сообществ, как, например, товарищества собственников жилья (ТСЖ).

К субъектам местного самоуправления специальной компетенции, не являющимся элементами муниципального образования, относятся органы государственной власти и объединения муниципальных образований, прежде всего советы муниципальных образований субъектов РФ.

Здесь уже видны и границы муниципального права как отрасли права. Предметом муниципального права, исходя из вышеизложенного, являются субъекты местного самоуправления как общей, так и специальной компетенции и их правоотношения, направленные на объекты местного самоуправления. При этом очевидно, что муниципальное право вполне может выступать как отрасль права, поскольку имеет свой четко очерченный предмет, вычлененный из предмета конституционного права, и специфику своих методов правового регулирования. Правоотношения субъектов местного самоуправления по поводу объектов местного самоуправления если и регулируются иными отраслями права, то с особенностями и ограничениями, установленными именно муниципальным правом (участие органов местного самоуправления и выборных должностных лиц в гражданско-правовых отношениях; участие муниципальных служащих и выборных должностных лиц в отношениях, регулируемых трудовым и пенсионным правом, особенности владения, пользования и распоряжения объектами муниципальной собственности со стороны органов местного самоуправления и пр.).

И хотя специфика методов правового регулирования, адекватных предмету правового регулирования, в сфере муниципального права не всегда четко проявлена, однако именно в уточнении таковой – одно из направлений развития муниципального права.

Важнейшей характеристикой национальной модели местного самоуправления помимо его правового состава, как уже отмечалось, является место государства в правовой системе местного самоуправления. В рамках дуалистической модели говорится о двойственном характере участия государства в осуществлении местного самоуправления. Попытаемся описать правовую природу этой двойственности, используя структурно-системный подход.

Государство в лице органов государственной власти как Российской Федерации, так и субъектов Федерации осуществляет и односторонние правовые действия как в отношении всей системы местного самоуправления (установление общих принципов организации местного самоуправления, разграничение полномочий между уровнями публичной власти, установление основ бюджетно-налоговой системы), так и в отношении муниципального образования как конкретной публично-правовой системы и вступает в правоотношения с субъектами местного самоуправления общей компетенции, содержание которого составляют действия по поводу объектов местного самоуправления.

В первом случае – осуществление односторонних правовых действий в отношении как всей системы местного самоуправления, так и муниципального образования как конкретной публично-правовой системы – государство в лице своих органов выступает как субъект (элемент) правового окружения муниципальных публично-правовых систем.

Концептуально описывая целеустремленные социальные системы и предлагая логический инструментарий для их анализа, Р. Ашофф и Ф. Эмери в работе “О целеустремленных системах”¹⁴ ввели понятие “окружение системы”. По их определению, окружением системы является множество элементов и их существенных свойств, которые не являются частями системы, но изменение в любом из них может стать причиной или продуцировать изменение в состоянии системы. Таким образом, в понятие окружения системы включаются все переменные, которые могут повлиять на ее состояние. Внешние элементы, оказывающие влияние на несущественные свойства системы, не относятся к ее окружению. Состояние системы в некоторый момент времени описывается авторами как множество существенных свойств, которыми система обладает в этот момент¹⁵.

Итак, субъекты окружения системы меняют именно существенные свойства этой системы. Су-

щественными правовыми свойствами муниципального образования являются набор субъектов и объектов местного самоуправления данного муниципального образования, их существенные правовые свойства (характеристики), существенные правовые свойства субъект-субъектных правоотношений в данном муниципальном образовании.

Для правовой системы местного самоуправления существенным являются правовые характеристики самих муниципальных образований (их правовой статус и его изменения, набор вопросов местного значения и его зависимость от правового статуса муниципального образования и пр.), правовые характеристики взаимодействия муниципальных образований между собой и с органами государственной власти (прежде всего в сфере бюджетно-налоговых отношений), основные правовые характеристики субъектов и объектов местного самоуправления, правоотношений субъектов местного самоуправления общей компетенции между собой. *Существенные правовые характеристики элементов правовой системы местного самоуправления и их взаимоотношений, в том числе с их правовым окружением (существенные правовые характеристики муниципальных образований, правовые характеристики взаимодействия муниципальных образований между собой и с органами государственной власти, основные правовые характеристики субъектов и объектов местного самоуправления, правоотношений субъектов местного самоуправления общей компетенции между собой) вполне могут считаться общими принципами организации местного самоуправления.*

Данный субъект права является субъектом правового окружения для данной муниципальной публично-правовой системы в том случае, когда:

правовые отношения носят односторонний характер (от государства к муниципальным публично-правовым системам);

указанные отношения направлены на изменения существенных правовых свойств муниципальных систем;

указанные отношения являются либо причиной (необходимы и достаточны), либо продуцентами (необходимы, но недостаточны, нужны дополнительные действия других субъектов) изменения правового состояния муниципальных систем.

В роли правового окружения для муниципальных систем выступает государство, субъектами правового окружения – органы государственной власти РФ и субъектов РФ.

В то же время органы государственной власти в соответствии с вышеприведенным правилом, вступая в правоотношения с субъектами местного самоуправления по поводу объектов местного

¹⁴ Ашофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах / Под ред. И.А. Ушакова; Пер. с англ. М., 1974.

¹⁵ См.: там же. С. 27.

самоуправления, выступают в роли субъектов местного самоуправления специальной компетенции.

Так, устанавливая федеральным законом общие принципы организации местного самоуправления, органы государственной власти РФ выступают в роли субъектов правового окружения для всей системы местного самоуправления. Причем отметим, что в связи с уменьшением полномочий органов государственной власти субъектов РФ в установлении общих принципов организации местного самоуправления после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. возросла единообразность правовой системы местного самоуправления, построенной в масштабе всей страны на единообразных общих принципах.

Органы государственной власти РФ выступают в роли субъектов правового окружения для всей системы местного самоуправления и при установлении ее бюджетно-налоговых основ.

Интересно, что анализ взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в бюджетно-налоговых отношениях выявляет целый спектр ролей, в которых в этих отношениях выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления. Бюджетно-налоговые отношения – публично-властные отношения. Наличие местных бюджетов, встроенных в единый бюджетный процесс, и местных налогов как неотъемлемой составной части доходов местного бюджета и неотъемлемой части единой налоговой системы страны указывает на публично-властную природу власти местного самоуправления. Органы государственной власти РФ и субъектов РФ, устанавливая законами местные налоги и налоговую составляющую местных бюджетов (доли федеральных и региональных налогов, поступающих в местные бюджеты), что является важнейшим и в известной степени определяющим содержанием деятельности местного самоуправления, выступают как субъекты правового окружения системы местного самоуправления.

В то же время в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ¹⁶ (в частности, ст. 215.1) касовое обслуживание бюджетов муниципальных образований могут исполнять как территориальные органы Федерального казначейства РФ, так и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ по соглашению с Федеральным казначейством РФ. В данном случае органы государственной власти (государственные учреждения) – субъекты государства выступают как

субъекты местного самоуправления специальной компетенции.

Интересно исследовать с позиции системно-структурного метода взаимодействие субъектов государства и субъектов местного самоуправления по администрированию местных налогов, в частности налога на имущество физических лиц. Оценка объектов недвижимого имущества физических лиц осуществляется территориальными органами “Росинвентаризации” (государственное учреждение – субъект государства). Сумма налога рассчитывается налоговыми органами (органы государственной власти – субъект государства), а ставки налога в соответствии с налоговым законодательством устанавливаются органами местного самоуправления (субъект местного самоуправления). Если мы признаем, что местные налоги – объект местного самоуправления (а мы это признаем), то в процессе его администрирования территориальные органы “Росинвентаризации” и налоговые органы выступают как субъекты местного самоуправления специальной компетенции. Подчеркнем, что взаимоотношение всех указанных субъектов по поводу объектов местного самоуправления – местных налогов (в данном случае налога на имущество физических лиц) должно быть полно, т. е. необходимо и достаточно для достижения цели данного правоотношения.

В этом состоит один из важных принципов правового регулирования социальных систем: *правоотношение субъектов права по поводу объектов права должно быть инструментально полно, т. е. правовых инструментов должно быть необходимо и достаточно для достижения цели данного правоотношения*¹⁷.

Пробельность права свидетельствует в том числе о неполноте инструментальной обеспеченности данного правоотношения, необходимого и достаточного для достижения его цели. Отметим, что инструментально полны должны быть не только правоотношения данных субъектов права в отношении объектов права для достижения цели данного правоотношения, но и правовое содержание субъектов и объектов

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2003. № 52. Ст. 5038; 2004. № 34. Ст. 3535; 2005. № 27. Ст. 2717; № 52. Ст. 5572; 2006. № 43. Ст. 4412; № 52. Ст. 5503; 2007. № 18. Ст. 2117.

¹⁷ По Р. Ашоффу и Ф. Эмери, *инструмент* – это объект, который воспроизводит результат действий индивида или системы, причем само это воспроизведение производится этим индивидом или системой, т. е. *инструмент – это устройство* (в нашем случае – правовое устройство. – И.Б.), *применяемое функциональным индивидом или системой* (в нашем случае – целеустремленным индивидом или системой как разновидности функционального индивида или системы, т. е. субъектом права – И.Б.) *в его функциональном* (в нашем случае – целеустремленном. – И.Б.) *поведении*. Молоток и поведение плотника воспроизводят вбивание гвоздя, причем воспроизведение производится плотником. Функциональный уровень инструмента, используемого индивидом или системой, всегда ниже, чем уровень самого индивида или системы (см.: Ашофф Р., Эмери Ф. Указ. соч. С. 41).

права в объеме, необходимом и достаточном для достижения цели социальной (социально-правовой) системы, элементами которой они являются.

Казалось бы, принятие того или иного характера субъектности зависит от выбора той или иной системы “правовых координат”. Если, к примеру, в отличие от вышеизложенной принимается позиция, что налогово-бюджетные отношения есть правоотношения исключительно субъектов государства, то тогда органы местного самоуправления выступают в этих правоотношениях (в том числе в отношении местных налогов и их администрирования) как субъекты государства своего рода специальной компетенции. Однако в этом случае мы должны признать, что все финансирование деятельности органов местного самоуправления по исполнению полномочий по вопросам местного значения осуществляется субъектами государства, что входит в противоречие с конституционной нормой о том, что субъектами государства финансируются только отдельные государственные полномочия, которыми законом наделяются органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Тем самым еще раз логически подтверждаем конституционную специфику муниципальной власти (власти местного самоуправления) как разновидности публичной власти.

Приходим к следующему выводу: налогово-бюджетные отношения суть отношения не только государства, но и местного самоуправления. При выстраивании модели взаимоотношений этих двух систем по поводу налогово-бюджетных отношений для достижения с наибольшей эффективностью¹⁸ цели включающей их системы – страны необходимо на уровне страны субъектное представительство этих двух систем. Субъектом, представляющим государство, является правительство. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. институировал субъекта, представляющего местное самоуправление, – единое общероссийское объединение муниципальных образований.

Органы государственной власти субъектов Федерации выступают как субъекты правового окружения данного конкретного муниципального образования при осуществлении полномочия по наделению городского поселения статусом городского округа (п/п. 35 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации” от 22 сентября 1999 г.¹⁹, как и вообще по наделению муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения (абз. 3 п. 2 ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г.), при определении границ муниципальных образований (п/п. 36 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 22 сентября 1999 г.), при преобразовании муниципального образования (ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г.), при упразднении муниципальных образований (городских и сельских поселений) (ст. 13.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г.), при установлении административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления (п/п. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 22 сентября 1999 г.) и др.

Контроль и надзор со стороны органов государственной власти за некоторыми аспектами деятельности органов местного самоуправления являются частью деятельности государства как субъекта правового окружения системы местного самоуправления и конкретных муниципальных образований и осуществляются (должны осуществляться) исключительно в целях совершенствования воздействия субъектов государства на существенные стороны правового содержания тех или иных элементов системы местного самоуправления и правоотношений субъектов местного самоуправления (как обратная связь).

В то же время в соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 22 сентября 1999 г. органы государственной власти субъектов Федерации выступают в качестве субъектов местного самоуправления специальной компетенции, например, при организации и осуществлении межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований (п/п. 29 п. 2), при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований (п/п. 37 п. 2), при участии в обеспечении подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений (п/п. 63 п. 2), при организации и ведении регистра муници-

¹⁸ По Р. Ашоффу и Ф. Эмери, *эффективность способа действия* – это вероятность того, что некоторый способ действия будет продуцировать определенный результат в определенном окружении, если данный субъект выберет именно его (см.: Ашофф Р., Эмери Ф. Указ. соч. С. 45 и др.). Поэтому уместно говорить о большей или меньшей эффективности как о вероятности, но не об эффективности вообще.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 25. Ст. 2728; 2002. № 16. Ст. 1601; 2003. № 27. Ст. 2709; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1. Ст. 17, 25; 2006. № 1. Ст. 10, 13; № 23. Ст. 2380; № 30. Ст. 3787; № 31. Ст. 3427, 3452; № 44. Ст. 4537; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1. Ст. 21; № 10. Ст. 1151; № 13. Ст. 1464; № 21. Ст. 2455; № 30. Ст. 3747, 3805, 3808.

пальных нормативных правовых актов (п/п. 64 п. 2) и др.

Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов” от 8 ноября 2007 г.²⁰, который вступил в силу с 1 января 2009 г., внес соответствующие изменения в Федеральные законы от 6 октября 2003 г. и от 22 сентября 1999 г. В соответствии с внесенными изменениями к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения относится решение вопросов организации и ведения регистра муниципальных правовых актов. Муниципальные нормативные правовые акты (в том числе оформленные в виде правовых актов решения), принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Федерации.

Однако ряд субъектов РФ еще ранее принятия указанного Федерального закона своими региональными правовыми актами регулировали взаимодействие органов государственной власти данного субъекта Федерации и органов местного самоуправления в процессе муниципального нормотворчества и создания региональной базы муниципальных нормативных правовых актов. Анализ этих взаимодействий может быть интересен с точки зрения того, в каких действиях региональные органы государственной власти выступают как субъекты правового окружения муниципальных образований, а в каких – как субъекты местного самоуправления специальной компетенции. Здесь же встает вопрос о пределах участия государства в осуществлении полномочий субъектов местного самоуправления пусть и специальной компетенции.

Так, в Краснодарском крае в соответствии с постановлением главы администрации Краснодарского края “О взаимодействии с органами местного самоуправления Краснодарского края в сфере обеспечения единства правового пространства” от 18 февраля 2005 г. исполнительные органы государственной власти края: 1) организуют работу по сбору нормативных правовых актов муниципальных образований на бумажных и электронных носителях; 2) обеспечивают ведение и поддержание в актуальном состоянии базы

данных краевого регистра нормативных правовых актов муниципальных образований Краснодарского края на бумажных и электронных носителях; 3) осуществляют в установленном законодательном порядке меры по приведению нормативных правовых актов муниципальных образований в соответствие с действующим законодательством; 4) оказывают организационно-методическую помощь органам местного самоуправления в их нормотворческой деятельности; 5) обобщают опыт работы органов местного самоуправления в нормотворческой деятельности.

Первые три пункта отражают деятельность органов государственной власти Краснодарского края как субъекта правового окружения региональной системы муниципальных образований; четвертый пункт – деятельность этих органов как субъектов местного самоуправления специальной компетенции, оказывающих конкретную помощь конкретным муниципальным образованиям; обобщение же опыта работы органов местного самоуправления в нормотворческой деятельности может быть деятельностью как региональных органов государственной власти, так и субъектов местного самоуправления специальной компетенции (обобщение опыта как этап оказания организационно-методической помощи конкретным органам местного самоуправления конкретных муниципальных образований в их нормотворческой деятельности) либо как субъектов правового окружения муниципальных образований (обобщение опыта муниципального нормотворчества в масштабе субъекта Федерации как этап контрольной деятельности региональных органов государственной власти с целью совершенствования правового воздействия на происходящие процессы).

Таким образом, основываясь на вышеизложенных представлениях и примерах, можно буквально количественно определить степень дуалистичности модели взаимоотношений государства и местного самоуправления, определяя количество правоотношений, в которых органы государственной власти выступают как субъекты местного самоуправления специальной компетенции, и количество правоотношений по исполнению субъектами местного самоуправления общей компетенции переданных государственных полномочий и соотнеся эту сумму с количеством правоотношений между субъектами местного самоуправления по поводу объектов местного самоуправления без участия государства.

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5556.