

УДК 342.5

С.Г. Соловьев  
S. Soloviev

## К ВОПРОСУ ОБ ОПТИМАЛЬНОМ СООТНОШЕНИИ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Предметом исследования данной статьи является понятийно-терминологическая, теоретическая, логическая проработанность, доступность и понятность для населения России положений конституционной концепции местного самоуправления. В статье проведен анализ теоретических и практических проблем, связанных с указанными проблемами.*

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, местное самоуправление, конституционная концепция местного самоуправления.

### ON THE OPTIMAL RATIO BETWEEN THE SYSTEMS OF STATE AND LOCAL AUTHORITIES

*The subject of this article is to study the conceptual and terminological, theoretical and logical study, availability and perspicuity of the constitutional concept provisions of the local self-government for the population of Russia. The article analyzes the theoretical and practical problems associated with these issues.*

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, local self-government, the constitutional concept of local self-government.

Вопрос об оптимальном соотношении местного самоуправления и государственной власти являлся, является и будет являться одним из проблемных как в теории, так и практике муниципального строительства в Российской Федерации [1; 7; 31]. Концептуальной причиной указанной проблемы в настоящее время являются положения ч. 2 ст. 3 и ст. 12 Конституции РФ [11], нормативно закрепившие следующую совокупность идей, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации и образующих теоретическую концепцию, в соответствии с которой в современной России предполагается построение системы местного самоуправления:

1. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.
2. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти
3. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

При этом важно учитывать то обстоятельство, что указанная совокупность нормативно закрепленных идей относится к основам конституционного строя Российской Федерации и представляет собой базовые положения, правовой фундамент российского местного самоуправления. В связи с этим анализ концептуальной и терминологической проработанности приведенных идей представляется очень важным [13], так как в пределах Конституции как правового акта нормы о местном самоуправлении, содержащиеся

в разделе «Основы конституционного строя», представляют собой иерархически высший раздел, определяющий основное содержание производных от него иерархически более низких конституционных положений об организации местного самоуправления. Кроме того, так как в современной Российской правовой системе правовые акты образовывают иерархически упорядоченную систему (иерархию), то положения всех последующих актов в сфере местного самоуправления должны вытекать из вышеуказанных нормативных положений, закрепленных в ч. 2 ст. 3 и ст. 12 Конституции РФ.

Отмеченная теоретическая концепция – идейная основа российского местного самоуправления, и в связи с этим, она должна быть:

- 1) безусловно понятийно-терминологически, теоретически и логически проработанной;
- 2) быть доступной и понятной народу Российской Федерации;
- 3) практически реализуемой.

#### *Понятийно-терминологическая, теоретическая и логическая проработанность концепции*

Соблюдение всех указанных требований применительно к данной концепции вызывает много вопросов. Следует начать с того, что большие вопросы вызывает даже понятийная проработанность ключевого ее термина «местное самоуправление». Как отмечается Д.Б. Сергеевым, Н.А. Синькович, В.И. Васильевым и многими другими исследователями муниципально-правовой терминологии [6; 22, с. 219-220; 24; 27, с. 104-106], в современном российском праве начиная с 90-х гг.

XX в. термин «местное самоуправление» (как, впрочем, и другие муниципально-правовые термины) широко используется в различных, а в ряде случаев – во взаимоисключающих смыслах. В муниципальной науке и законодательстве о местном самоуправлении он применяется для обозначения следующих различных явлений:

- 1) основа конституционного строя;
- 2) деятельность населения по решению вопросов местного значения;
- 3) основополагающий принцип организации власти;
- 4) форма осуществления народом своей власти;
- 5) право граждан;
- 6) форма организации территориальной публичной власти;
- 7) способ оптимизации социального устройства;
- 8) институт организации и предоставления услуг гражданам;
- 9) органы местного самоуправления.
- 10) муниципальное образование.

Очевидно, что подобная многозначность термина «местное самоуправление» значительно снижает научно-теоретическое содержание анализируемой концепции построения российского местного самоуправления, создавая большие проблемы для понимания его содержания не только практикам муниципального строительства, но даже и теоретикам муниципального права. Для того чтобы понять, о чем говорит законодатель, учесный или практик, употребляющий термин «местное самоуправление», нужно исследовать контекст употребления соответствующего термина в рамках достаточно объемных смысловых форм. При этом термин «местное самоуправление» можно достаточно просто вырвать из контекста и использовать его в ином значении. Как указывает В.И. Васильев, формулируя юридические нормы, законодатель вправе использовать любой подходящий в данном случае правовой инструментарий, но крайне важно, чтобы его применение было последовательным и точным. Недопустима путаница понятий, использование одних и тех же терминов в разных смыслах, в результате чего содержание правовых дефиниций искается и они перестают действовать в соответствии со своим предназначением [6].

Помимо терминологической недоработанности, указанная концепция вызывает возражения и с позиции формальной логики. Спорным представляется обозначение низового, местного уровня публичной власти термином «местное самоуправление». Если мыслить логично и учитывать труды современных государствоедов [25; 33; 34], система самоуправления в Российской Федерации

представляет собой составной элемент ее системы управления, включающей также систему публичной власти.

Самоуправление по своей сути представляет общественный феномен, включающий в себя три уровня:

- 1) самоуправление на уровне Российской Федерации (государственное самоуправление), включающее все формы непосредственного волеизъявления населения на уровне государства;
- 2) самоуправление на уровне субъектов Российской Федерации (региональное самоуправление), включающее все формы непосредственного волеизъявления населения на их уровне;
- 3) самоуправление на уровне муниципальных образований (местное самоуправление), включающее все формы непосредственного волеизъявления населения на их уровне.

Публично-властные начала системы управления Российской Федерации реализует соответствующая система Российской публичной власти, состоящая из следующих уровней:

1. Система публичной государственной власти на уровне Российской Федерации.
2. Система публичной государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации.
3. Система публичной муниципальной власти на уровне муниципальных образований.

Современное же смешение в рамках анализируемой концепции понятий «власть» и «самоуправление» (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ) применительно к системе народовластии в Российской Федерации делает логически противоречивой и непонятной как для теоретиков муниципального права, так и для практиков муниципального строительства.

#### *Доступность и понятность концепции народу Российской Федерации*

Помимо понятийно-терминологической, теоретической и логической проработанности концептуальных основ местного самоуправления, закрепленных в Конституции Российской Федерации, они должны быть изложены языком доступным и понятным всему народу Российской Федерации. Именно на это обстоятельство обратил внимание Президент России, определяя перспективы развития российского местного самоуправления и отмечая в своем Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г., что «...местная власть должна быть устроена так ... чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой... Давайте посмотрим на эти проблемы ещё раз со всех сторон, чтобы наконец привести ситуацию в соответствие

*со зданным смыслом, с требованием времени» [19].*

Говоря о зданным смысле, нужно всегда иметь в виду тот факт, что смысл употребляемых в Конституции РФ терминов должен быть однозначно понимаем всеми гражданами, и прежде всего – юристами, государственными служащими, политическими деятелями, журналистами, что должно достигаться посредством изучения соответствующих учебных дисциплин в общеобразовательной школе и в высших учебных заведениях.

Важно понимать, что законодательство в целом и конституция в частности представляют собой один из важных инструментов общественного самоуправления. Если же граждане не понимают «букву» и «дух» Конституции, то в обществе не может сформироваться соответствующее правосознание, а значит и законодательство не будет работать должным образом. При этом следует помнить, что по своей сути любая конституция – письменный документ, для того же, чтобы жизнь в государстве стала развиваться в соответствии с конституционными нормами, её идеи, получившие закрепление конституции посредством юридических форм (юридическим языком), должны быть внедрены в правосознание большей части политически активного населения.

Население же воспринимает Главу муниципального образования, других выборных должностных лиц, органы местного самоуправления как представителей государственной власти на местах и предъявляет им претензии, связанные с банкротством предприятий, невыплатой зарплат на частных предприятиях, несвоевременным перечислением федеральных пенсий, пособий и решением других вопросов, не входящих в их компетенцию. Об этом свидетельствуют как практика муниципального строительства в 90-е годы [9; 20], в настоящее время [10], так и многочисленные мнения ученых, не признающих чисто формально-юридический подход к природе местного самоуправления и утверждающих, что по своей природе местное самоуправление является частью государственной власти [16, с. 148-149; 26, с. 150] и искусственно отделение местного самоуправления от государственной власти должно быть ликвидировано [30, с. 61].

Исходя из вышеизложенного, применительно к закрепленной в Конституции РФ концепции построения российского местного самоуправления можно с достаточной степенью вероятности констатировать тот факт, что в данном случае мы имеем дело с идеологическими установками,

чуждыми российским традициям решения вопросов местного значения. В связи с этим построение гармонично работающей системы местного самоуправления на основе данных идей, чуждых российскому менталитету, представляется мало вероятным.

#### **Практическая реализуемость концепции**

Каждый народ в мире характеризуется определенными идеалами и вытекающими из них традициями организации местного управления, решения местных вопросов, которые он несет через века, иногда, и через тысячелетия. Народы, проживающие на территории Российской Федерации, также имеют свой опыт организации местной жизни, во многом уникальный. При этом, следует помнить, что управленические концепции, рожденные и работающие в среде одного общества, не всегда могут быть использованы в другом.

Нынешняя постсоветская государственность России и соответствующая ей юридическая система, закрепляющая организацию местного самоуправления, имеет от роду чуть более 20 лет. Надо быть реалистами и понимать, что всего лишь двадцатилетний опыт становления современной правовой базы местного самоуправления – это очень короткий срок. С позиции мировой истории это практически мгновение.

На этом основании будет очень самонадежно говорить об абсолютной непогрешимости концепции организации местного самоуправления, закрепленной в действующей Конституции РФ. Вероятно, следует признать за авторами анализируемой концепции право на ошибки, право на подверженность неким «родимым пятнам», унаследованным от прошлого. Однако при этом важно реально оценивать, насколько успешно за эти 20 лет происходило построение системы местного самоуправления в России, подтверждает ли жизненная практика правильность базовых основ местного самоуправления, декларируемых в Конституции РФ.

Анализируя позиции многих практиков и теоретиков, изучающих современное состояние местного самоуправления, можно прийти к выводу о том, что успешность развития системы местного самоуправления в России и правильность базовых основ местного самоуправления, декларируемых в Конституции РФ, находятся под большим вопросом. К примеру, С.А. Авакян вообще ставит под сомнение наличие местного самоуправления в России [1], В.И. Васильев и Н.Л. Пешин отмечают отсутствие четкой концепции развития местного самоуправления [5, с. 5; 17]; В.И. Фадеев обращает внимание на

то, что органы муниципальных образований нагружены полномочиями по решению вопросов местного значения, которые нередко носят не местный, а именно государственный характер [32, с. 236]; И.И. Макаров указывает на спорность терминологического обозначения основных должностных лиц местного самоуправления [14, с. 36-37]; В.В. Таболин отмечает отрицательный опыт «привития» западноевропейской муниципальной модели на нашу систему местного самоуправления [29, с. 38]; Р.В. Бабун отмечает финансовую необеспеченность местного самоуправления и очевидное несоответствие доходов местных бюджетов объемам их расходных обязательств [2, с. 45].

Критический анализ практики реализации существующей концепции местного самоуправления можно было продолжать достаточно долго, но цель данной работы не в этом. Важно понять, если существуют проблемы в практической реализации действующей концепции местного самоуправления, то следует разобраться с тем, в чем заключается основная причина такого положения дел. Ведь только зная правильную причину проблемы можно разрешить саму проблему.

Изучив разнообразные источники, составляющие российскую муниципальную теорию и множественную практику построения Российского местного самоуправления последних 20 лет, можно с достаточной степенью вероятности предположить, что этой основной причиной разнообразных проблем, возникающих в современной системе местного самоуправления, является ее конституционное отделение от системы государственной власти.

Этот вывод в определенной мере подтверждает и анализ законодательства зарубежных стран, в которых местные органы власти, как правило, жестко не отделяются от органов государственной власти. Применительно к европейским странам, это объясняется тем, что Европейская хартия местного самоуправления не предусматривает

жесткого отделения самоуправления от системы государственной власти.

В связи с этим, в теории муниципального права уже достаточно давно с завидным постоянством выдвигается идея о том, что органы местного самоуправления должны являться неотъемлемой составной частью государственной системы с определенной долей автономии по выполнению переданных вышестоящими уровнями власти полномочий [28, с. 8]. Данный тезис развивают в своих работах А.А. Кузнецов [12, с. 13], А.В. Прибытов [21, с. 22], Н.В. Михалева [15, с. 27], В.А. Баранчиков [4, с. 3], А.А. Балмасова [3, с. 19], Н.Л. Пешин [18, с. 41], С.И. Шишkin и М.А. Лаврик [35, с. 4], Г.Р. Симонян [23, с. 13] и многие другие ученые, специализирующиеся в муниципально-правовой проблематике.

С учетом всего вышеизложенного, может быть стоит прислушаться к пожеланиям, исходящих с уровня Президента РФ [19], с уровня ученых, специализирующихся в сфере местного самоуправления, с уровня простых граждан [8] и привести в соответствии с требованиями здравого смысла нормативные положения о местном самоуправлении Конституции РФ, как информационно-алгоритмической системы, назначение которой обеспечивать государственное управление и самоуправление общества в пресмыслиности поколений.

Завершая рассмотрение обозначенных проблем, следует акцентировать внимание на том, что сегодня с достаточной степенью очевидности можно констатировать проблемы в понятийно-терминологической, теоретической, логической проработанности, доступности, понятности и практической реализации положений Конституционной концепции местного самоуправления, что дает основания для ее дальнейшего детального анализа и выдвижения практических предложений по совершенствованию ее содержания, что и планируется сделать в рамках последующих публикаций.

## Примечания

1. Авакьян С. А. А есть ли в России местное самоуправление? // Размышления конституциониста. Избранные статьи. – М., 2010.
2. Бабун Р. В. Проблемы и направления укрепления финансовой базы местного самоуправления // Местное право. – 2013. – № 4-5.
3. Балмасова А. А. Развитие концептуальной основы местного самоуправления в России: вопросы истории, теории и правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2007.
4. Баранчиков В. А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005.
5. Васильев В. И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал Российского права. – 2004. № 1.

6. Васильев В. И. О некоторых понятиях муниципального права // Журнал российского права. – 2013. – № 12.
7. Васильев В. И. О предмете муниципального права // Журнал российского права. – 2006. – № 5.
8. Желватых А. Вопрос независимости местной власти. – <http://перспектива-миасса.рф/index.php/munitsipalnyj-kodeks/133-vopros-nezavisimosti-mestnoj-vlasti> (дата обращения 07 апреля 2014 г.).
9. Зарплата и расплата: проблемы задолженности по оплате труда // отв. ред. Т. Малеева. – М. : Гендальф, 2001.
10. Златоустовские металлурги протестуют против сокращений и невыплаты зарплаты. – <http://mediazavod.ru/articles/142727> (дата обращения 24 марта 2014 г.).
11. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 26 февраля 2014 г.).
12. Кузнецков А. А. Конституционно-правовые аспекты развития местного самоуправления в свете Европейской Хартии местного самоуправления : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2003.
13. Майоров В. И., Бабенко А. Н. Ценности в государственно-правовом измерении : монография. – Челябинск, 2010.
14. Макаров И. И. Наименования органов местного самоуправления: подходы регионального законодателя // Журнал Российского права. – 2012. – № 3.
15. Михалева Н. В. Конституционно-правовые модели местного управления и местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.
16. Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования : монография ; под ред. А. В. Малько. – М : Юрлитформ, 2012.
17. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.
18. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007.
19. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. – <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825> (дата обращения: 28 февраля 2014 г.).
20. Потери и обретения в России 90-х. Т. 2: Меняющаяся жизнь в меняющейся стране: занятость, заработка, потребление. – М. : Эдиториал УРСС, 2001.
21. Прибыtkov A. B. Совершенствование организационно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.
22. Сергеев Д. Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий : монография. – Екатеринбург, 2012.
23. Симонян Г. Р. Особенности взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 1.
24. Синькевич Н. А. Методологические проблемы в исследованиях местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 2.
25. Скуратов Ю. И. Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и содержание // Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. – М., 1991.
26. Смоленский М. Б., Алексеева М. Б. Конституционное право. – Ростов н/Д : Феникс, 2013.
27. Соловьев С. Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. – СПб., 2003.
28. Соломаткин А. А. Местное самоуправление в сельских поселениях России (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск. 1999.
29. Таболин В. В. К вопросу о конституционно-правовой природе самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 12.
30. Тимофеев Н. С. Муниципальная реформа Российской Федерации в контексте исторического и международного опыта // Местное право. – 2013. – № 4-5.
31. Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. Часть четвертая. – М., 1905;
32. Фадеев В. И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // LEX RUSSICA. – 2009. – № 2.

33. Холопов В. А. Общественное самоуправление как ресурс модернизации системы местного самоуправления в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 8.

34. Хорошильцев А. И. Основные функции власти народа по отношению к государству в современном демократическом обществе // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2.

35. Шишкин С. И., Лаврик М. А. Местное самоуправление: европейские стандарты и российская практика // Муниципальное право. – 2009. – № 1.

**СОЛОВЬЕВ Сергей Геннадьевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права, Южно-Уральский государственный университет» (НИУ), член Экспертного совета Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

E-mail: solovev@feml.miass.susu.ru

**SOLOVIEV Sergey**, Doctor of Law, Professor, Head of the Chair of Constitutional, Administrative and Municipal Law, South Ural State University (National Research University), member of the Expert Council of the Committee on the Federal Structure and the Local Government of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation.

E-mail: solovev@feml.miass.susu.ru