
Э. Л. КОВРОВ, В. Л. КУКУШКИН, А. Е. УХОВ

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ КАК ОСНОВА ДЕМОКРАТИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Статья посвящена одной из наиболее острых политических проблем изучения оснований демократического строя. Анализ принципа местного самоуправления позволяет сделать предположение, что состояние и уровень развития данного политического института являются надежными показателями степени народовластия и демократического развития общества и государства. Это предположение находит свое подтверждение посредством исследования проблем развития местного самоуправления в Российской Федерации. Историко-правовой и юридический анализ принципов федерализма и местного самоуправления показывают изменение изначального смысла принципов Конституции Российской Федерации 1993 г., их символизацию и искажения. Эта модель получила свое развитие в Федеральных законах № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», послуживших правовой основой проводимой политики вертикали власти. В рамках выработываемой авторами статьи концепции следования отечественным историко-правовым традициям делаются выводы о необходимости следования истинным демократическим историко-правовым традициям страны, которые в первоначальном своем варианте предполагали демократическое развитие государственности. Следование западным либеральным идеям не противоречит следованию исконному пути развития древнего славянского государства, чья значимость была в силу политических причин уменьшена, а сам он оказался вычеркнут со страниц политической истории России.

Ключевые слова: демократия, местное самоуправление, федерализм, вертикаль власти, символизация политики, гражданское общество, историческая традиция.

Согласно Конституции Российской Федерации (статья 1), Россия определяется как демократическое государство. Это не случай-

но, поскольку человечество пока еще не смогло отыскать более приемлемых форм сосуществования общества и государства.

Составной частью демократического устройства Российской Федерации является федеративное устройство. Принципы федерализма раскрываются в статье 5 Конституции РФ. К ним, в частности, относятся: государственная целостность, единство системы государственной власти, провозглашение равноправия субъектов, равноправие и самоопределение народов, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Если первые два принципа соблюдаются достаточно полно, то с реализацией остальных остаются нерешенные до сих пор проблемы. Один из важнейших принципов – провозглашение равноправия субъектов Российской Федерации – функционирует далеко не в полной мере: одна ситуация наблюдается в самодостаточных регионах, и совершенно другая – в дотационных. Одной из тенденций развития российского федерализма являются территориальные автономии, которым придается специальный статус либо они наделяются более широкими правами. Но, как нам представляется, истоки этих различий между субъектами федерации нужно искать в ином проявлении российской демократии, тесно связанном с принципом федерализма, – местном самоуправлении. Именно институт местного самоуправления в наибольшей степени унаследовал традиции древнерусской непосредственной демократии.

Статья 12 и глава 8 российской Конституции (в прежнем их виде, до внесения поправок 2020 г. – *Прим. ред.*) устанавливали основы местного самоуправления, определяли в общих чертах его устройство и границы компетенции. Местное самоуправление в определенных законом пределах осуществлялось самостоятельно, и его органы не входили непосредственно в систему органов государственной власти. Статья 130 Конституции гарантировала обеспечение местным самоуправлением самостоятельного решения населением вопросов «местного значения» и «управления муниципальной собственностью». В части 2 этой же статьи определялась возможность осуществления гражданами местного самоуправления в формах непосредственной демократии (референдум, непосредственное участие

в выборах), а также через своих представителей в выборных и других органах местного самоуправления. Таким образом, статьи 12 и 130 Конституции выступали определенной гарантией относительной автономности органов местного самоуправления от государства. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 г., определяя местное самоуправление как «самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения» (статья 1), развивал и детализировал эти конституционные нормы.

В отличие от периодически проводимых выборов состояние местного самоуправления является более надежным показателем степени народовластия. Проведение общегосударственных и региональных выборов требует от власти разовых усилий. Поступить так с постоянно действующей системой местного самоуправления невозможно – она либо отсутствует, либо функционирует, создавая предпосылки легального отстаивания гражданами своих интересов. Высокий уровень местного самоуправления свидетельствует о формировании в стране развитого гражданского общества, то есть реализованной способности людей к самоорганизации как проявлению их свободы.

Развитое гражданское общество в значительной мере – результат утверждения в сознании большинства граждан договорной модели государства, которая исходит из принципа свободы и первичности интереса отдельного человека, а государство мыслится как институт, защищающий его неотчуждаемые права. В своей идеальной либеральной форме договорная модель рассматривает самоуправление как институциональное условие защиты интересов составляющих общину индивидов. В Европейской хартии местного самоуправления оно рассматривается не только как один из институтов народовластия, но и как основа демократического строя, поскольку право граждан участвовать в управлении государственными делами «наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне» (Европейская... 1985).

В русской дореформенной общественно-политической мысли середины XIX в. получила популярность общественная теория самоуправления, противопоставлявшая интересы общины и государства. Такое самоуправление допускалось «во всех государственных

организациях, и при самых централизованных формах правления... преимущественно по тем предметам ведомства, которые могли бы обременить центральную администрацию чрезмерными расходами и заботами управления» (Васильчиков 1872: I). Цель самоуправления в этом случае – повышение эффективности за счет децентрализации решений и освобождения центральной власти от необходимости отвлекаться на удовлетворение жизненных потребностей местного населения. Немаловажную роль играют и финансовые выгоды государства. Используя самоорганизацию местного населения, центральная власть экономит средства на управление территориями.

Вторая наиболее популярная теория местного самоуправления XIX в. (особенно в кругах царской бюрократии) – государственная. Самоуправление в этой модели понимается как подструктура государства, «получавшая право на управление в области администрации, юстиции, налогов от государства и по государственным законам» (Гнейст 1896: 41). Такое понимание местного управления как неотделимой части государственного управления наиболее соответствует антидемократической модели политических режимов, в рамках которой общество рассматривается как организм, где социальные функции распределены между отдельными сословиями, а интересы отдельного человека подчинены интересам государства. По мнению сторонников данной модели, такой порядок позволяет реализовать другой фундаментальный принцип общественного бытия – принцип справедливости, понимаемый, однако, в идеологическом, оторванном от действительности смысле. Самоуправление при таком походе не отвергается, но предусматривается в качестве института самоорганизации подданных в интересах государства.

Хотя термин «местное самоуправление» впервые начал использоваться в юридическом смысле только в законодательных актах Временного правительства, в той или иной форме оно существовало всегда, потому что жизнь общества немислима без самоорганизации, в первую очередь на местах. Это утверждение относится прежде всего к непосредственным формам осуществления населением местного самоуправления. Даже в советский период истории, когда, казалось бы, централизация государственного управления достигла наивысшей степени, случалось, что «мнение сельского схода было ве-

сомей иных приказов “сверху”» (Кукушкин 2000: 28). В главе 5 действующего Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления» упоминаются тринадцать форм непосредственной демократии. К ним, в частности, относятся сходы, собрания, конференции (собрания представителей), опросы, правотворческая инициатива граждан. В отдельных статьях Закона регулируются деятельность старост, территориального общественного самоуправления, устанавливаются условия проведения публичных слушаний, общественных обсуждений, местных референдумов и выборов. Как отдельные формы непосредственной демократии Законом предусмотрены голосование по вопросу отзыва депутата или должностного лица органа местного самоуправления и обращения граждан в муниципальные органы. Следует отметить, что в Законе допускается осуществление местными сообществами непосредственной демократии и в других, не указанных в нем формах, исходя из установившихся исторических и локальных традиций.

Тем не менее при всем многообразии форм непосредственной демократии, перечисленных в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления», из-за неподготовленности населения и отсутствия развитого нормативно-правового обеспечения нередко на практике они не реализуются. Особенно проблематично реализовать правотворческую инициативу граждан и отзыв депутата. Более успешно воплощающейся в жизнь формой непосредственного самоуправления является территориальное общественное самоуправление (ТОС). Так, на 2017 г., по данным Министерства юстиции, общее количество структур ТОС в Российской Федерации достигло 27 600. Вместе с тем эти внушающие оптимизм цифры не подкрепляются фактической заинтересованностью в деятельности ТОС населения, а также региональных и муниципальных органов. Причина его низкой эффективности опять же в неразвитости нормативно-правового регулирования, отсутствии комплексной организационно-методической, информационно-консультативной, материально-технической и финансовой поддержки (Овчаренко, Демина 2017).

Сторонники общинной теории местного самоуправления находят его истоки в догосударственных образованиях восточных славян, мотивируя это тем, что община появилась раньше государства.

Сторонники государственной теории считают, что понятие местного самоуправления – условное, и в собственном смысле его уместно применять только в связке с «центральным управлением». В любом случае этот ответ малозначим сам по себе, но важен с точки зрения вопроса об отношении государства и общества, о разграничении прав и полномочий в распределении финансовых ресурсов. Есть два крайних варианта: или члены общины обладают полным контролем над территорией вплоть до создания органов местной власти, или органы местного самоуправления полностью контролируются государством. Возможен и промежуточный вариант, когда общиной управляют одновременно и выборный орган самоуправления, и назначаемый для контроля за решениями общины государственный чиновник. В этом случае под самоуправлением следует понимать «право, предоставляемое государством своим составным частям, областям, общинам, сословиям и корпорациям, управлять самостоятельно своими внутренними делами, административными и хозяйственными, но под контролем агентов правительственной власти» (Еремян, Федоров 1999: 93).

Очевидно, что подобный синтез общественного и государственного начал в местном самоуправлении неустойчив. При определенных исторических условиях он может колебаться в сторону усиления влияния государства либо общества. Стремление населения доводить свои политические действия до крайности, усиленное низкой правовой и политической культурой, нередко способствует трансформации местного управления в крайне гипертрофированную форму полного подчинения власти на местах государству либо неуправляемому засилью местных вождей, вознесшихся на волне народного недовольства. Естественно, что подобные крайние формы реализации власти на местах не будут соответствовать интересам государства и народа в целом. Здесь необходим диалог, направленный на поиск оптимальной модели взаимодействия власти и общества, обеспечение преемственности общественной и политической жизни страны. В этом смысле предшествующий исторический опыт показывает, что последовательная смена реформ и контрреформ в российской истории, как правило, нарушала эту преемственность сменой жизненного уклада с приходом к власти очередного самодержца или политического лидера (Игнатов 2002: 8).

Исторически российское общество, так же как и западное, изначально имело довольно прочные основания народовластия. В связи с этим наиболее удачной в политическом смысле системой была древнерусская прямая демократия Новгорода, Пскова и Смоленска. Со временем, однако, эта система деградировала (что видно на примере вечевых собраний, когда верхние слои общества – боярство – подкупали «крикунов», проводя нужные им решения, идущие вразрез с общенародными), то есть, по Аристотелю, вырождалась в олигархию. Являясь внутренне нестабильным строем, олигархия вела Древнерусское государство путем интриг и междоусобиц, ослабляла и делала его незащищенным и неэффективным, а в перспективе – направляла к полному отказу от принципов прямой демократии, к ее уничтожению. В этом во многом причина того, что «по-настоящему сильны только большие империи, но в них не может быть демократии, потому что они слишком велики и должны заботиться о том, чтобы укрощать свои окраины» (Смирнягин 2002: 211).

Однако сама идея непосредственного и опосредованного участия населения в управлении является основой демократии любого типа (она нашла отражение в статье 32 Конституции Российской Федерации). По своей природе местная власть отличается от государственной не только близостью к интересам населения территории проживания, но и большей степенью участия самого населения в осуществлении этой власти.

В длительной истории России отношения государства и общества, центра и окраин складывались по-разному. Можно сказать, что в российском менталитете в соответствии с геополитическим положением Древней Руси нашла отражение борьба Востока и Запада. В результате этой борьбы преобладание получила этатистская традиция, и в общественном сознании возобладала римско-восточная, деспотическая модель государства, подчиняющая сознание подданных имперскому служению.

Естественно, что в последнем случае местное самоуправление создавалось сверху как инструмент самоорганизации подданных для реализации интересов власти. Именно этой цели служила административная реформа московского царя Ивана IV, проводившаяся в 1555–1556 гг. Она придала местному самоуправлению статус

царской службы, способа осуществления «государева тягла». Затем все административные реформы государей новой династии Романовых, пришедшей к власти благодаря Совету всея земли в 1612 г., преследовали аналогичную цель. Эти реформы начались сразу же после выхода из Смуты, когда новая власть стала активно заменять земских старост воеводами. Иначе и быть не могло, так как в условиях абсолютизма «элемент самоуправления лишь дополняет аппарат правительственного управления, выполняя вспомогательные функции, делегированные ему центральной властью» (Еремян, Федоров 1999: 93). Характерно, что вместо понятия «самоуправление» в юридических документах (даже в Жалованной грамоте дворянству) использовался термин «внутреннее государственное управление». В этом ракурсе общинное и городское управление организовывалось не для защиты интересов крепостных и черносошных крестьян, посадского населения или духовенства, а в интересах бюрократического государства.

Все существовавшие вплоть до отмены крепостного права формы местного самоуправления основывались отнюдь не на принципе свободы и признании первичности интереса отдельного человека, так как в общественной жизни «индивидуальность не имела простора; начала личности не было вовсе» (Кавелин 1989: 161). Функцией крестьянской общины, например, было «дисциплинирование коллектива, подавление частных интересов и, наконец, уничтожение несогласных. Между царем и общиной, вообще между монархической властью “сверху” и общинными практиками “снизу”, существовало единство интересов: обе препятствовали выделению индивида и капиталистическому развитию» (Эткинд 2001: 54).

Ситуация несколько изменилась после отмены крепостного права, когда в ходе Земской (1864 г.) и Городской (1870 г.) реформ Александра II в Российской империи была создана система реальных (в либеральном смысле) институтов местного самоуправления. Помимо выборности новые органы самоуправления строились на принципах самостоятельности в рамках существующего законодательства и финансовой независимости. Но, самое главное, они ставили перед собой небывалую цель – защиту интересов местного населения. Имперские формы местного самоуправления из данных принципов «знали» только выборность. Принятию реформ предше-

ствовала борьба сторонников общественной и государственной теорий местного самоуправления. «Общественники» выступали за полную независимость от государства вновь создаваемых органов самоуправления. «Государственники» рассматривали земства как часть государственного управления, которое осуществляется местными жителями. Что касается власти, то она хотела провести реформу, которая отделила бы «государство от земства, не отделяя при этом земство от государства» (Верещагин 2002: 30). Но это было невозможно, как невозможно соединить интересы свободной личности с интересами самодержавия, формы действительного самоуправления и практику империалистического государства. «Инициаторы реформ совсем не отдавали себе отчета в том, что речь шла о реформе, посредством которой в российскую почву сажается зародыш конституционного строя» (Леонтович 1995: 308).

Уже в начале XX в. несовместимость самодержавия и реального самоуправления отметил Сергей Юльевич Витте. Он убедительно показал, что самодержавие предполагает тотальную административную централизацию, так как относится к подвластному населению как к несовершеннолетним, которые нуждаются во властной опеке сверху. А современное местное самоуправление опирается на развитую личность и реализуемо только в правовом государстве, оно «несовместимо по исторической тенденции своего развития с самодержавно-бюрократическим строем», который основную свою задачу видит в «систематической борьбе с легальной эволюцией русского общества» (Витте 1901: XIV–XV).

С. Ю. Витте был не единственным критиком земского устройства. Еще М. Е. Салтыков-Щедрин констатировал крайнюю форму зависимости земств от государственных чиновников. Это обстоятельство нашло отражение в словах героя произведения «Мелочи жизни» – губернатора: «Я укажу вам на мосток – вы его исправите; я сообщу вам, что в больнице посуда дурно вылужена – вы вылудите. Задачи скромные, но единственные, для выполнения которых мне необходимо ваше содействие. Во всем прочем я надеюсь на собственные силы и на указания начальства» (Салтыков-Щедрин 1974: 389–390). В. И. Ленин, обращая внимание общества на крайнюю ограниченность полномочий земских органов, назвал их «пятым колесом в телеге русского государственного управления» (Ле-

нин 1967: 35). В связи с этим более чем тридцатилетняя история пореформенной России отличалась непрерывающейся борьбой верховной власти с органами местного самоуправления, которые не хотели, да и не могли ограничиться исключительно хозяйственными и культурными вопросами, а требовали для себя конституционных гарантий, поскольку «идея политического освобождения нераздельно связывалась с самой сущностью земства» (Салов 2004: 90).

Ситуацию не изменили ни земская (1890 г.), ни городская (1892 г.) контрреформы, которые должны были поставить органы местного самоуправления под более жесткий контроль центральной власти. Они по-прежнему оставались всесословной школой самоорганизации населения, так как взяли на себя решение большей части вопросов благоустройства местной жизни. Всего историки определяют 25 направлений земской деятельности. Средства для реализации земских программ складывались главным образом из поборов с местного населения. Но важно, что эти средства оставались на местах. Из них 70 % шло на финансирование органов образования и здравоохранения. В этом смысле председатель Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Б. Кидяев, сравнивая земское и современное самоуправление в России, отметил значительное преимущество бюджетов земств. В денежных фондах современных муниципальных образований преобладают трансферы из федерального и региональных бюджетов, собственные налоговые поступления не превышают одной трети и не зависят от активности местных властей по развитию территорий (Кидяев 2014).

Первоначально земское устройство вводилось лишь в 34 губерниях Европейской части Российской империи – правительство опасалось сепаратизма. Только после Февральской революции 1917 г. земства стали действовать на территории всего государства, но власть их была недолгой. Им на смену пришли Советы, обязанные проводить на местах линию Кремля. Отдельный человек и его интересы были подчинены на словах грандиозным задачам строительства социализма в отдельно взятой стране, а на деле – восстановлению под другим именем Российской империи. Круг замкнулся, и самоуправление опять стало пониматься как институт самоорганизации подданных в интересах уже социалистического государства.

Несмотря на попытки создания сети горкомов и сельсоветов как видимости федерализма, советское государство, особенно с приходом к власти сталинского руководства, фактически стало унитарным, управляемым из Кремля жесткими административно-командными методами. Иными словами, в СССР примерно с середины 1920-х гг. федерализм и самоуправление в форме самостоятельных властных органов были уничтожены на долгие 70 лет.

Таким образом, на протяжении пяти столетий (начиная с уничтожения последнего очага прямой демократии в Новгороде Великом в 1471 г.) в России утверждалась новая, ориентированная на Рим и Восток, деспотическая система управления, которая по своим истокам имела мало общего с действительными традициями Киевского и Владимиро-Суздальского славянских государств. Такая римско-восточная деспотическая модель, маскируясь под различные формы самодержавного, авторитарного, а затем и советского строя, продолжала сохраняться на протяжении веков российской истории вплоть до настоящего времени.

Это объясняется не только консерватизмом российской элиты. Выбор оптимальной модели организации системы местного управления во многом ограничивается и сложившейся в России континентальной правовой системой, унаследовавшей правовые традиции Римской империи. Так, английская модель, распространенная в Великобритании, США, Канаде, Австралии и странах с англосаксонской правовой системой, предполагает наличие автономного статуса органов местного самоуправления с собственной компетенцией и отсутствием подчинения органам государственной власти. Для России же в большей степени присуща французская модель, отличающаяся совмещением прямого государственного управления на местном уровне с местным самоуправлением. Здесь органы местного самоуправления могут совмещать функции представителей населения определенной территории и правительственных агентов, выполняющих определенные государственные полномочия (Некрасов 2001: 24–25). Подобная возможность осуществления органами местного самоуправления в России государственных полномочий и соответствующие гарантии закреплены в статье 132 Конституции РФ, конкретизированы в главе 5 Закона от 16 сентября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправ-

ления». Как нам представляется, этот факт во многом объясняет ту диспропорцию между Москвой и остальной территорией, которая сразу же обозначилась с возвышением последней.

Имея прочные исторические основания, подобная ситуация сохраняется вплоть до настоящего времени. Это положение закрепляется и федеральной политикой, в частности недостатком финансирования, когда наиболее важные налоги (налог на прибыль, НДС, акцизы) переданы на федеральный уровень (то есть идут в Москву, минуя Московскую область и остальные регионы), недостаток административного ресурса не позволяет местному самоуправлению на деле показать свою эффективность.

Более того, это дает право некоторым государственным деятелям высказываться в том плане, что «федерация как тип государственного устройства для России не имманентна» либо «для России достаточно рациональной может быть модель унитарного государства с самостоятельностью мест и автономией национально-территориальных единиц»*. Как считает А. И. Подберезкин, «поскольку почти три четверти субъектов Федерации не обладают статусом государства в составе РФ, а 32 субъекта образованы по этническому признаку, Россия, провозгласившая федеративное устройство, оправданно сохраняет немало конструкций, присущих унитарному государству» (Подберезкин 2006).

Известно, что унитарное государство нередко является формой территориального устройства, сопутствующей антидемократическим способам управления. И напротив, принцип самоуправления логически противоречит любым антидемократическим формам. По словам А. Б. Зубова, «то, что в демократиях подлежит коллективному регулированию, автократор регулирует сам», в тоталитарных режимах же действует еще более жесткая модель, поэтому «режимы тоталитарные не терпят реального самоуправления» (Зубов 2013: 41, 47).

Несмотря на то что в статье 130 Конституции РФ закреплён принцип автономии местного самоуправления, ситуация в действи-

* Из выступлений на круглом столе «Российский федерализм: проблемы модернизации» в Комитете Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике 27 марта 2001 г. (Актуальные... 2001).

тельности несколько от этого отличается. Характеризуя политико-правовую ситуацию в области местного самоуправления в Российской Федерации, можно сказать, что в последние десятилетия несовершенство местного самоуправления стало поводом для критических замечаний в адрес российского руководства. Так, по мнению К. Росса, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» фактически разрушил низовое звено демократии, местное самоуправление в Российской Федерации, что явилось следствием слабости гражданской культуры и недостатка традиций федерализма и демократии. Это стало возможным с помощью почти удвоения числа муниципалитетов, что потребовало обучения сотен и тысяч административных служащих и в то же время нарушило стройную структуру и принцип соподчинения, запутало отношения между ними. Так, если в 2001 г. численность муниципальных образований составляла 12 215 (Сомов 2002: 230), то к 2015 г. их количество возросло до 22 923 (188 % к уровню 2001 г.) (Число... 2015).

Эта тенденция получила развитие в Федеральном законе № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. По мнению А. Панова, «выделение в Федеральном законе категории лиц, замещающих муниципальные должности, на первый взгляд, закладывает дисбаланс полномочий местной представительной и исполнительной власти в пользу последней». Кроме того, перераспределение властных полномочий «вызывает множество проблем в правоприменительной практике, в толковании норм федеральных и региональных законов» (Панов 2007: 54). Однако с юридической точки зрения муниципальное образование следует рассматривать как частный союз населения конкретной самоуправляющейся единицы, по своей природе отличающийся от государства, и распространять на муниципальную службу в органах местного самоуправления принципы государственной гражданской службы было бы совершенно неправильно.

Дальнейшим шагом явились поправки к Федеральному закону № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предоставляющие выбор представительному органу муниципального района либо избираться на муниципальных выборах, либо формироваться из глав и депутатов

входящих в состав района поселений. Во втором случае поселенческие депутаты путем голосования определяют, кто из них войдет в состав районного представительного органа. Это послужило стимулом к отказу от прямых выборов органов местного самоуправления муниципального района. По словам А. Позаненко, «ни один орган местного самоуправления не избирается на муниципальных выборах в тех районах, представительный орган которых формируется из глав и депутатов поселений» (Позаненко 2012: 326). Главу в таких районах (а он становится и председателем представительного органа) последний избирает из своего состава, а администрацией руководит сити-менеджер, который отвечает не перед населением территории, но перед своими непосредственными избирателями – депутатами поселения.

В свою очередь, состав депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления сложно назвать демократичным. Там чаще всего присутствуют «начальники»: руководители предприятий, учебных заведений, ведущие специалисты (Сомов 2002: 231). Простой человек может попасть в представительный орган муниципального образования, только имея личные связи или при поддержке политических партий, деятельность которых в органах местного самоуправления имеет особое значение.

Участие политических партий в функционировании органов местного самоуправления является неизбежным. Однако их влияние на судьбу института местного самоуправления в современных условиях непредсказуемо. По мнению В. А. Головина, в России имеются две неблагоприятные тенденции для развития местного самоуправления. Первая заключается в повторении трагедий 1917 и 1993 гг., когда входившие в состав земств, а затем и местных Советов фракции различных политических партий вместо того, чтобы решать наболевшие вопросы жизнеобеспечения местного населения, занялись борьбой за власть, тем самым блокируя действия друг друга. Переродившись по сути в «дискуссионные клубы», земства и Советы вскоре сошли с политической арены. Вторая неблагоприятная тенденция состоит в усилении влияния в органах местного самоуправления одной политической партии – «Единой России», которая, как и ранее большевики в Советах, вытеснит из муниципальных органов другие партии и через вертикаль своей

партийной организации проведет огосударствление муниципальной власти, превратив ее в низовое звено государственного аппарата управления (Головин 2009).

Существуют еще и неблагоприятные показатели развития кадрового состава современной муниципальной службы. Прежде всего – ее крайняя феминизация (более 75 % в ее составе – женщины). Затем – «старение» муниципальных кадров, проявляющееся в сокращении доли молодежи в возрасте до 30 лет, росте числа лиц старше 59 лет и недостаточном притоке на муниципальную службу молодой смены. Состояние профессиональной подготовки сотрудников местных администраций на первый взгляд внушает оптимизм – почти 82 % из них имеют высшее образование. Вместе с тем профильным образованием по направлениям «Юриспруденция» и «Экономика и управление» обладает только 41 % муниципальных служащих (Патрушев и др. 2015). Такой дисбаланс свидетельствует о наличии у чиновников органов местного самоуправления дефицита правовых и экономических знаний в сфере муниципального управления. При сохранении этих неблагоприятных показателей муниципальная служба может трансформироваться в замкнутую группу пожилых дам, неспособных адекватно понимать меняющиеся с течением времени потребности местного населения и профессионально их решать. М. Д. Сомов в 2002 г. отмечал, что органы местного самоуправления «страшно далеки от населения» (Сомов 2002: 243). По-видимому, и за прошедшие 15 лет они ненамного приблизились к простым людям.

Таким образом, возникают сомнения в толковании статьи 130 Конституции, определяющей, что местное самоуправление осуществляется гражданами не только через «выборные», но и «другие» органы местного самоуправления. Появляются новые смыслы, которые формально соответствуют, но семантически противоречат изначально предполагаемым принципам автономии местного самоуправления. По словам В. А. Тишкова, «между провозглашаемой действительностью и практикой в России существует глубокая пропасть» в том смысле, что «система, провозглашаемая в законах, правилах, решениях, опросах и т. п., сильно отличается от ежедневного порядка, основанного на неформальных связях, жесткой подчиненности, личных или корпоративных интересах и т. п.»

(Tishkov 2002: 19). Эту тенденцию, нередкую в современной мировой политике, многие исследователи обозначают термином «символизация» (Edelman 1976: 2), когда политическая коммуникация оказывается зависимой от контекста времени и пространства, а не только от произносимых слов и производимых смыслов, и политические фантазии выступают как символическое выражение действительности. Негативные последствия такой символизации могут проявиться в возврате к «исторической» авторитарной модели управления, противоположной демократическим принципам, заложенным Конституцией Российской Федерации. Вместе с тем опыт политической истории показывает, что при существующей системе с преобладанием неформальных «символических» механизмов, выводящих общественный контроль за рамки отношений власти и подчинения, избежать злоупотребления властью, данной народом, невозможно.

Как полагает О. Н. Дзюба, муниципальную реформу 2007 г. следует признать одним из этапов по выстраиванию вертикали власти, «законодатель устанавливает взаимосвязь между государственной гражданской и муниципальной службой» (Дзюба 2007). С этим согласен и П. Б. Кононенко, полагая, что в результате «никакого видимого повышения эффективности местного самоуправления не наблюдается» и что, напротив, реформа «послужила инструментом консолидации авторитарных тенденций в регионах» (Кононенко 2017: 30).

В представлении В. Я. Гельмана, движущей силой нынешней политики центра в сфере местного самоуправления являются даже не столько интересы обеспечения его эффективности, сколько «управленческая» идеология, сходная с политикой советской власти, когда происходило перераспределение ресурсов в пользу периферий за счет центра в обмен на ограничение автономии последних, что можно рассматривать как шаг, который равняет развитие страны по уровню отсталых зон ее пространства (Гельман 2003: 211). Тем самым на местах создаются политические очаги, поддерживающие центр и его идеологию. Возможно, основным предназначением такой политики является повышение управляемости населения с целью подавления оппозиционности. Главной идеей здесь выступает антидемократический в своей сущности принцип

достижения целей государства любой ценой (принцип прямого действия, когда масса людей действует самовольно, сама по себе, через безликий механизм государства). Напротив, как отмечал Х. Ортега-и-Гассет, либерализм – правовая основа демократии, согласно которой власть, какой бы всемогущей она ни была, ограничивает себя и стремится даже в ущерб себе сохранить в государственном монолите пустоты для выживания тех, кто думает и чувствует наперекор ей, то есть наперекор силе, наперекор большинству (Ортега-и-Гассет 1991: 326–327).

По всей видимости, в основе современной российской политики лежат иные идеологические принципы, чем те, которые были естественны в 1993 г. Именно поэтому модель, осуществляемая в условиях символизации политики, а также научно-технического прогресса XXI в., может создать предпосылки для имплицитного перехода России к антидемократическим способам управления, что может в будущем привести к «созданию своеобразной идеологической системы в виде некоей государственной мифологии, в которой осуществляется пересмотр общечеловеческих ценностей и их субординация таким образом, когда в центре всего оказываются интересы не личности, а государства» (Симонян 2008: 19).

Противостоять подобным тенденциям жесткой централизации и концентрации власти, стремлению подчинить окраины центру может лишь следование духу, а не только букве демократических принципов федерализма и местного самоуправления. Если предположить, что в основе юридической природы местного самоуправления заложены общественные начала, инициатива населения, то необходимо признать, что муниципальные образования по самой своей природе самостоятельны (что закреплено в статье 130 Конституции 1993 г.), что они созданы не государством и имеют право управлять местными делами без постороннего вмешательства. В таком случае органы местного самоуправления не являются органами государства, как это и зафиксировано статьей 12 Конституции, а работающие в них муниципальные служащие являются служащими не государства, а муниципального образования.

Таким образом, при расширении автономии, то есть предоставлении больших прав и свобод (а также ресурсов) местному самоуправлению, формировании общественного контроля (обратной

связи) между жителями и народными избранниками, механизм непосредственной демократии будет являться эффективной формой осуществления народовластия на местном уровне. В этом случае стимулы для коррупции будут существенно ослаблены, а сами жители непосредственно (а значит, наиболее эффективно) будут принимать участие в управлении на своих территориях.

Все эти исторические факты говорят в пользу необходимости синтеза непосредственной и опосредованной демократии, реализованной в форме подлинной модели местного самоуправления – именно той идеи, которая закладывалась в Конституцию РФ в 1993 г., но так и не была полностью реализована на практике. Более того, следование исконному пути развития древнего славянского государства, который был в силу политических причин умален и вычеркнут со страниц политической истории, имеет право на существование как наиболее эффективная форма управления российским обществом. Такой синтез возможен на основе строгого антисимволического соблюдения конституционных принципов федерализма и местного самоуправления, когда существующие смыслы не подменяются иными, прагматическими или конвенциональными.

Несмотря на то что федерализм является абсолютно неизбежной формой государственного устройства современной России, по мнению Л. В. Смирнягина, «настоящая демократия может существовать только в небольших республиках, где все граждане знают друг друга и могут лично принимать участие в решении общественных вопросов», однако такие республики очень малы и слабы, а потому быстро погибают, становясь жертвами крупных государств. Поэтому, делает вывод исследователь, «идея федерализма в том, чтобы объединить эти формы, усвоив все лучшее и отбросив худшее» (Смирнягин 2002: 211), то есть осуществив синтез авторитарной, унитарной, восточной модели и, с другой стороны, демократической, федералистской, западной.

Тем самым, обращаясь к проблеме выстраивания будущего территориального устройства и организации местного самоуправления России, следует ставить задачу выработки системной модели, которая, с одной стороны, должна удовлетворять большинство населения Российской Федерации, с другой – гарантировать внутреннюю устойчивость, целостность государства. Данная модель

должна отвечать конституционным принципам демократии и либерализма, противостоять символической, псевдосистемной, основанной на жесткой централизации и концентрации власти в руках узкой группы лиц. Каковы бы ни были пристрастия и идеалы современной российской политической элиты, как показывают история и практика, только при такой «открытой» организации у российской демократии есть шанс быть достаточно устойчивой, избежать перерождения в ограничивающие гражданские свободы диктатуру или олигархию.

Литература

Актуальные проблемы совершенствования федеративного устройства России. 2001. *Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации* 17(148). URL: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25605/ (дата обращения: 23.03.2020).

Васильчиков, А. И. 1872. *О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений*. Т. 1. СПб.: Тип. В. В. Прагцъ. 462 с.

Верещагин, А. Н. 2002. *Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты)*. М.: Международные отношения. 192 с.

Витте, С. Ю. 1901. *Самодержавие и земство: Конфиденциальная записка министра финансов статс-секретаря С. Ю. Витте (1899 г.)*. Stuttgart: I. H. W. Dietznachf. 212 с.

Гельман, В. Я. 2003. Конец местной автономии? *Неприкосновенный запас* 4: 207–213.

Гнейст, Р. Г. 1896. *Правовое государство и административные суды Германии*. СПб.: Тип. В. Безобразова и Ко. 379 с.

Головин, В. А. 2009. Роль политических партий в становлении местного самоуправления в России. *Вестник Волгоградского государственного университета*. Серия 4. История 2: 70–74.

Дзюба, О. Н. 2007. Реформирование муниципальной службы как составная часть административной реформы. *ЧиновникЪ* 4: 35–37.

Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). 1985. *Справочно-правовая система «Гарант»*. URL: <http://base.garant.ru/2540485/#ixzz5Oe2XnIIС> (дата обращения: 23.03.2020).

Еремян, В. В., Федоров, М. В. 1999. *История местного самоуправления России*. Ч. I. XII – начало XX в. М.: Изд-во РУДН. 295 с.

Зубов, А. Б. 2013. Органические преимущества демократии. *Полит. Политические исследования* 2: 40–50. URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2013/2/4.pdf> (дата обращения: 23.03.2020).

Игнатов, В. Г. (ред.). 2002. *История государственного управления России*. Ростов н/Д.: Феникс. 608 с.

Кавелин, К. Д. 1989. Краткий взгляд на русскую историю. В: Кавелин, К. Д., *Наши умственный строй. Статьи по философии русской истории и культуры*. М.: Правда. С. 158–161.

Кононенко, П. Б. 2017. *Влияние глав субъектов Российской Федерации на эволюцию институтов региональной и местной власти*: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М.: НИУ ВШЭ. 32 с.

Кидяев, В. 2014. Не пятое колесо в телеге государства. *Парламентская газета* 13 марта. URL: <https://www.pnp.ru/social/ne-ryatoe-koleso-v-telege-gosudarstva.html> (дата обращения: 23.03.2020).

Кукушкин, В. Л. 2000. Участие сельских обществ в административно-территориальном обустройстве Европейского Севера России в 1918–1929 гг. (на материалах Архангельской, Вологодской и Северо-Двинской губерний). *Северная деревня в XX в.: актуальные проблемы истории*. Вып. 1. Вологда: Легия. С. 23–29.

Ленин, В. И. 1967. Гонители земства и Аннибалы либерализма. В: Ленин, В. И., *Полн. собр. соч.* 5-е изд. Т. 5. М.: Изд-во полит. лит-ры. С. 21–72.

Леонтович, В. В. 1995. *История либерализма в России*. М.: Русский путь. 445 с.

Некрасов, Ю. К. (ред.). 2001. *Что такое местное самоуправление?* Вологда: Изд-во НИЦ «Древности Севера». 160 с.

Овчаренко, Р. К., Демина, Д. С. 2017. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления России. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС* 4: 176–180. DOI: <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2017-1-4-176-180>.

Ортега-и-Гассет, Х. 1991. *Эстетика. Философия культуры*. М.: Искусство. 588 с.

Панов, А. 2007. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»: теория и практика применения. *ЧиновникЪ* 6: 51–63.

Патрушев, В. И., Узилевский, Г. Я., Зима, В. В. 2015. Анализ основных показателей кадрового состава муниципальной службы. *Средне-русский вестник общественных наук* 6(10): 27–33. URL: <https://doi.org/10.12737/16788>.

Подберезкин, А. И. 2006. *Международный опыт и особенности российского федерализма*. М.: Духовное наследие. URL: gov.cap.ru/HOME/25/vf_osob_fed.doc (дата обращения: 23.03.2020).

Позаненко, А. 2012. Механизмы отчуждения власти от граждан в муниципальных районах. *Отечественные записки* 2: 321–328.

Салов, О. А. 2004. *Земство. Первый реальный институт местного самоуправления в России*. М.: Экономика. 92 с.

Салтыков-Щедрин, М. Е. 1974. Мелочи жизни. В: Салтыков-Щедрин, М. Е., *Собр. соч.*: в 20 т. Т. 16. Кн. 2. М.: Худ. лит.-ра. С. 389–390.

Симонян, Э. Г. 2008. *Формирование образа науки в западноевропейской культуре: генезис и современные тенденции*: автореф. дис. ... канд. филос. наук. М. 24 с.

Смирнягин, Л. В. 2002. Районирование и федерализм (Россия и США). *Россия в современном мире: поиск новых интеллектуальных подходов*. Т. 3. М.: УРАО, Спутник. С. 208–218. URL: https://istina.msu.ru/media/publications/article/73e/be4/4670717/Smirnyagin_Rajonirovanie_i_federalizm.pdf (дата обращения: 23.03.2020).

Сомов, М. Д. 2002. *Основные принципы организации и функционирования институтов власти в Российской Федерации (Проблемы теории и практики)*. М.: МГЮА. 249 с.

Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2015 г. *База данных показателей муниципальных образований*. 2015. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 03.08.2018).

Эткинд, А. М. 2001. Фуко и тезис внутренней колонизации: постколониальный взгляд на советское прошлое. *Новое литературное обозрение* 3: 50–74.

Edelman, M. J. 1976. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press. 232 pp.

Tishkov, V. 2002. Local Self-Government versus Local State Administration: Russia's Hybrid Experience. In Tishkov, V., Filippova, E. (eds.), *Local Governance and Minority Empowerment in the CIS*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. Pp. 3–21.