Журнал правовых и экономических исследований.
Journal of Legal and Economic Studies, 2016, 1: –
© С.Г. Соловьев, 2016

УДК 342.51

***S.G. Solovyev***

# *END OF RUSSIAN SELF-ADMINISTRATIVE FUNDAMENTALISM*

**Sergey Solovyev** – Head of the Constitutional, Administrative and Municipal Law Department, South-Ural State University (National Research University), Doctor of Law, Professor, Chairman of Public Chamber of Miass city district, Member of Expert Council on Federal Structure and Local Self-Government of State Duma in the Russian Federation State Duma, Miass, Chelyabinsk region; **e-mail: solovev@feml.miass.susu.ru**.

*The research is dedicated to conceptual, theoretical and practical aspects of legal institution of power redistribution among local governmental bodies and the government of the subject of the Russian Federation.*

*The prerequisites for the introduction of the legal institution in question as well as the results of expert estimation of its prospects are studied. From the point of view of goal-setting theory, we formulate the main objectives that were the reason for the introduction of the local self-government into the state mechanism of the Russian Federation. Our own vision of the hierarchy of the objectives in question is given. Considering the hierarchy of local self-government objectives, we attempt to assess the prospects of improving the mechanism of power redistribution among local self-government bodies and the government of the subject of the Russian Federation. We also try to forecast probable results of the introduction of the legal institution into modern local self-government system.*

***Keywords:*** *local self-government; goals of local self-government; institution of power redistribution among state and municipal bodies.*

***С.Г. Соловьев***

# *КОНЕЦ РОССИЙСКОГО САМОУПРАВЛЕНЧЕСКОГО ФУНДАМЕНТАЛИЗМА*

**Сергей Геннадьевич Соловьев** – зав. кафедрой конституционного, административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), доктор юридических наук, профессор, председатель Общественной палаты Миасского городского округа, член Экспертного совета Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Российской Федерации, г. Миасс (Челябинская обл.); **e-mail: solovev@feml.miass.susu.ru**.

*Статья посвящена исследованию концептуальных, теоретических и практических аспектов правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.*

*В работе исследованы предпосылки для введения указанного правового института, а также экспертные оценки его перспективности. С позиции теории целеполагания в исследовании сформулированы основные цели, для достижения которых местное самоуправление было включено в механизм государственного устройства Российской Федерации, предложено авторское видение иерархии этих целей. С учетом иерархии целей местного самоуправления сделана попытка оценить перспективы совершенствования механизма перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также сформулировать прогноз относительно вероятностных результатов введения анализируемого правового института в современную систему местного самоуправления.*

***Ключевые слова:*** *местное самоуправление; цели местного самоуправления; институт перераспределения полномочий между государственными и муниципальными органами.*

RETRACTED

*Если мы не изменим направления*
*своего движения,*
*мы рискуем оказаться там,*
*куда движемся.*
Концептуальный афоризм

Система российского местного самоуправления в исторической ретроспективе последних 30 лет переживает устойчивый системный кризис. Предпринимавшиеся попытки его реформирования, периодически запускаемые с федерального уровня, к настоящему времени не достигли своей цели. В связи с этим, если исходить из мнения Д.И. Менделеева о том, что «… наука начинается там, где начинают измерять» [7], и произвести сравнительные измерения состояния не абстрактных муниципальных показателей, имеющих (в соответствии с новейшими разработками ученых Стэнфордского университета) довольно большой индекс запутывания [17] (самостоятельность местного самоуправления, уровень муниципальной демократии, независимость местной власти, укоренение самоуправленческих, корпоративистских начал, развитие деятельной автономии личности…), а реальных критериев состояния муниципальной инфраструктуры (состояние сетей и дорог в муниципалитетах, благоустройство дворовых территорий, состояние жилого фонда, освещенность и озеленение территорий…), то очевидным становится тот факт, что вопросы местного значения значительно эффективнее решались в советское время, когда и была создана основа современной, предельно изношенной муниципальной инфраструктуры. В связи с этим новейшую историю местного самоуправления, к сожалению, следует изучать как историю болезни, которая к настоящему времени содержит отчет о неразрешенных проблемах и (что очень важно для муниципально-правовой науки) ключи к пониманию их причин.

При этом несомненно принципиально новым этапом в реформировании российского местного самоуправления являются муниципальные новеллы, внесенные Федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которых предпринята попытка реформирования местного самоуправления на концептуально иных основах. Стержнем указанного закона, как указывают многие практики муниципального строительства, является введенный в муниципальное законодательство правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации [1].

Введение в муниципальное законодательство указанного правового института, к слову сказать, уже имевшего некоторый опыт частичного нормативного закрепления в Законе Союза ССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года [3] и представляющего собой поворот на сто восемьдесят градусов по сравнению с первоначальной идеологией реформы начала двухтысячных годов, вызвало неоднозначную реакцию со стороны муниципального сообщества. Следует указать на тот факт, что значительная часть видных теоретиков и практиков муниципального строительства [2; 4; 5; 6; 8; 11] отнеслась достаточно критически к введенной конструкции правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализируя указанные критические отзывы в отношении рассматриваемого правового института, следует учитывать тот факт, что любой ученый в своих суждениях излагает собственное субъективное мнение об объективных процессах. При

RETRACTED

этом важно помнить о том, что оценить то или иное решение органов государственной власти в сфере местного самоуправления можно только в рамках определенной, субъективно принимаемой концепции его построения, в первую очередь предполагающей определение целей института местного самоуправления.

Только после этого можно разрабатывать стратегию, программы, пути и методы решения поставленных задач и оценивать те или иные решения законодательных органов. Любое их решение не является верным или ошибочным априори, аргументированную оценку происходящему можно дать только с позиции концепции построения местного самоуправления, разделяемой тем или иным ученым.

В связи с этим оценить перспективность введения в законодательство Российской Федерации указанного правового института можно лишь при четком определении иерархии целей, для достижения которых публичный институт местного самоуправления в 90-х годах 20 века был включен в механизм государственного устройства Российской Федерации. Именно соотнесение указанных целей и достигнутых результатов, с учетом совершенных ошибок, позволит сформулировать прогноз относительно вероятностных результатов введения анализируемого правового института в современную систему местного самоуправления, а также дать аргументированный ответ на вопрос о том, представляет ли указанная правовая конструкция, в терминах Б. Обамы [16], «дерзость надежды» или конец российских самоуправленческих иллюзий.

*Местное самоуправление – самоцель или средство достижения иных целей.* Публичный институт местного самоуправления функционирует в составе государственного образования, в котором помимо процессов управления в государстве протекают самоуправленческие процессы. Общественная природа местного самоуправления создает некоторую иллюзию стихийности происходящих в нем процессов, однако это только иллюзия. В системе местного самоуправления решаются серьезные государственные задачи, и для обеспечения благоденствия на местах нужно четко понимать концепцию местного самоуправления (модель, идеальную форму), на воплощение которой нужно работать. Определение же указанной концепции в первую очередь предполагает выделение системы либо совокупности целей введения системы местного самоуправления в механизм осуществления государственного управления Российской Федерацией.

Исходя из того, что в нашем обществе многие жизненные идеалы реализуются через законы (несмотря на то, что законодатели очень часто четко не определяет цели и концепцию, на базе которых принимаются федеральные законы, а авторы теоретических работ в области муниципального права и управления нередко избегают четкого определения целей местного самоуправления), следует все же попытаться определиться с вектором целей, для достижения которых в законодательстве РФ закреплен публичный институт местного самоуправления.

*1) Местное самоуправление – самоцель.* Постановка подобной цели местного самоуправления имеет место в трудах последователей формально-юридического подхода, аргументирующих необходимость введения института местного самоуправления в механизм государственного устройства Российской Федерации тем, что данный институт закреплен в Европейской Хартии местного самоуправления, принятой 15 октября 1985 года и ратифицированной Российской Федерацией 11 апреля 1998 года. Если следовать в русле рассуждений апологетов данного подхода, местное самоуправление должно присутствовать в системе управления Российским государством вне зависимости от полезности, бесполезности или вредности данного публичного института.

*2) Местное самоуправление – средство решения вопросов местного значения.* В соответствии с частью 1 статьи 130 Конституции РФ к целям местного самоуправления отнесено самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Подобная

RETRACTED

цель также изложена в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепившей в достаточно витиеватой форме тезис о том, что местное самоуправление в РФ представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую решение населением вопросов местного значения.

*3) Местное самоуправление – средство для приближения власти к населению.* Постановка указанной цели пред институтом местного самоуправления, по мнению В.В. Путина, обусловлена тем, что «… этот уровень управления не называется государственным в юридическом смысле слова, но по смыслу, конечно, это один из <…> самых важных государственных уровней власти, потому что он непосредственно работает с людьми в ежедневном, в ежечасном режиме» [10].

*4) Местное самоуправление – средство для самоорганизации местного населения и отделения его от государственного аппарата.* Постановка подобной цели в отношении современной российской системы местного самоуправления, решающей достаточно серьезные вопросы, имеющие немаловажное значения для государства, представляется достаточно спорной. Очевидным является тот факт, что даже если роль муниципалитетов в решении местных вопросов усилится, то присутствие государства в лице его органов все равно будет достаточно ощутимым, так как остроту местных проблем непосредственно воспринимает значительная часть граждан страны. В связи с этим государство, в качестве целей которого обозначено создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), не может отстраняться от решения каких-либо социальных вопросов, объективно являющихся частью общегосударственных дел в границах муниципального образования.

Во всем мире решение вопросов местного значения непосредственно или опосредованно направлено на реализацию прав и свобод граждан, гарантируемых государством в соответствии с Конституцией и подлежащих реализации в соответствии с государственными стандартами [13; 14; 15].

*5) Местное самоуправление – средство разрушения единой системы государственного управления.* Вероятность постановки подобной цели обусловлена тем, что любой частный процесс может быть встроен в более глобальные процессы. Очевидно, что достижение абсолютной независимости и самостоятельности всеми российскими муниципалитетами по факту (как и имевший место в истории России «парад суверенитетов субъектов РФ») означает развал системы управления Российской Федерацией как единым и целостным государственным образованием.

Трудно отрицать, что подобная цель процесса развития местного самоуправления в Российской Федерации вполне может вписываться в планы ее геополитических конкурентов, пытающихся насаждать в России тупиковые направления и модели развития общественных процессов и продвигать их посредством настойчивых рекомендаций по внедрению соответствующих международно-правовых норм, требования которых они имеют возможность не исполнять [12].

Вероятно, если поставить задачу детально определиться с системой целеполагания и вектором целей применительно к российскому местному самоуправлению, то, несомненно, можно выделить еще немало целей [9]. Однако в нашем понимании все они будут являться производными по отношению к вышеперечисленным основным целям. Применительно же к теме исследования важным является тот факт, что положительно или отрицательно оценить введение в муниципальное законодательство правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации можно лишь отталкиваясь от субъективно принимаемых целей, которые, по нашему мнению, должна достигнуть система местного самоуправления.

RETRACTED

При этом важно учитывать, что для института местного самоуправления может быть установлена не одна единственная цель, целей может быть несколько. Они могут быть как однонаправленные, так и взаимоисключающие. При этом в целях обеспечения четкости научного познания в перечне однонаправленных целей должна быть определена иерархия, выделена основная цель, определена последовательность второстепенных целей.

К примеру, если в качестве основной цели российского местного самоуправления определить *решение вопросов местного значения,* то правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации достаточно органично вписывается в самоуправленческую систему, создаваемую для достижения подобной цели. Если же в качестве основной цели российского местного самоуправления определить *самоорганизацию местного населения и отделение его от государственного аппарата*, то очевидно, что правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации не вписывается в самоуправленческую систему, работающую на достижение подобной цели.

Исходя из вышеизложенного, для исключения бесполезных (и скорее всего бесконечных) споров в отношении перспектив правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также споров, касающихся прогнозируемых итогов от его введения, нужно определиться с основной целью современной системы российского местного самоуправления и выстроить иерархию целей, которая со временем может меняться. При этом, в нашем понимании, на сегодня в качестве основной цели российского местного самоуправления следует рассматривать *решение вопросов местного значения.* Второй целью в порядке иерархии можно определить *приближение власти к населению,* а третьей – *самоорганизацию местного населения и отделение его от государственного аппарата.*

Исходя из обозначенной системы целеполагания в отношении системы российского местного самоуправления, можно перейти к определению правовых проблем в действующем правовом институте перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

*Перспективы совершенствования механизма перераспределения полномочий между государственным и муниципальным уровнями власти.* Как указывалось выше, идея перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти уже находила свое нормативное закрепление в законодательстве [3]. В контексте исследования следует отметить, что современный правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации является своеобразной интерпретацией вышеуказанной идеи.

В нашем понимании, если подходить к анализируемому правовому институту без крючкотворства и изощренной логики, то следует положительно оценить основную цель современной модели перераспределения государственных и муниципальных полномочий, предполагающую в идеале принятие к собственному исполнению субъектом РФ вопросов, которые муниципалитеты не могут реализовывать. Однако при этом следует указать на то, что данная модель перераспределения государственных и муниципальных полномочий пока еще достаточно далека от совершенства. В связи с этим, в заключение нашего исследования представляется разумным поставить в отношении соответствующего правового института ряд теоретических и практических вопросов, определяющих в подобной (несколько не традиционной) форме возможные направления его совершенствования.

RETRACTED

1. В ст. 1 Федерального закона от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ речь идет о перераспределении полномочий, а не о перераспределении компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом, если учесть, что компетенция органа состоит из его полномочий и предметов ведения, то в рамках предлагаемой модели при перераспределении полномочий (совокупности прав-обязанностей) не перераспределяются предметы ведения соответствующих органов. Это спорно как с точки зрения теории права, так и с точки зрения муниципальной практики. В соответствии с теорией права правильным будет закрепить модель перераспределении компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Правовой институт перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти предполагает механизмы изъятия полномочий у органов местной власти, вступая в серьезный конфликт с конституционной концепцией самостоятельности местного самоуправления. Данный институт несет потенциальную угрозу ущемления прав муниципалитетов на внутреннее территориальное устройство и самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

3. Вопросы вызывает тот факт, что существующая схема перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации не предполагает обращения соответствующего муниципалитета при решении вопроса о перераспределении (а если говорить по сути, то при фактическом изъятии) полномочий.

4. Вопросы вызывает факт отсутствия в существующей схеме перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации обязанности устанавливать правовым актом органа власти субъекта Российской Федерации факт невозможности или явной нецелесообразности исполнения муниципалитетом соответствующего полномочия.

5. Потенциальная возможность постоянных изменений законодательства и периодического перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти создает угрозы стабильности правового регулирования и устойчивости системы осуществления публичной власти.

6. Введение в систему муниципального права правового института перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти обусловливает постановку серьезного вопроса о возможности рассмотрения органов государственной власти субъектов РФ, наделенных (пусть и на определенный срок) правом решения вопросов местного значения, в качестве элементов современной системы осуществления российского местного самоуправления.

7. В настоящее время следует констатировать пока еще неудовлетворительное состояние отраслевого федерального законодательства, призванного определять полномочия органов местного самоуправления в соответствующих отраслях (права и обязанности муниципалитетов формулируются в самом общем виде, нечетко, расплывчато; подменяется понятие «полномочия» понятием «вопросы местного значения» и т.д.). В связи с этим встает вопрос о том, не приведет ли перераспределение неоднозначно урегулированных полномочий к путанице в определении компетенционного статуса органов публичной власти разного уровня, не нарушит ли согласованность их действий?

8. Введение в систему муниципального права правового института перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти предполагает проработку правового статуса органов местного самоуправления, осуществляющих перераспределенные государственные полномочия в условиях двойного подчинения.

RETRACTED

9. Федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ не закреплена обязанность органов государственной власти субъекта РФ финансировать осуществление перераспределяемых полномочий, что неизбежно вызывает вопросы о надлежащем финансовом обеспечении перераспределяемых полномочий.

10. В условиях, когда местная власть полностью не обеспечена финансовыми возможностями по исполнению собственных полномочий, у органов местного самоуправления объективно возникает постоянный соблазн по возможности избавляться от своих полномочий, как можно больше передавая на верхний уровень.

11. На сегодня существует неопределенность в вопросе, связанном с методикой оценки стоимости оказания муниципальных услуг. Однако органам власти следует иметь критерии, позволяющие определить, сколько финансовых ресурсов нужно бюджету муниципального образования на исполнение конкретных полномочий. Очевидно, что перед перераспределением (как органам государственной власти, так и органам местного самоуправления) необходимо объективно оценить стоимость полноценного осуществления перераспределяемых полномочий.

12. Новая модель распределения компетенции в сфере осуществления местного самоуправления не устраняет существующую проблему недостатка финансовых средств, добавляя при этом неопределенность с распределением полномочий. Это создает опасность муниципалитетов быть втянутыми в длительный процесс реформирования системы управления муниципальными образованиями, в ходе которого не смогут эффективно решаться вопросы местного значения.

13. Возникают вопросы о том, могут ли законами субъектов Российской Федерации перераспределяться полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные в отраслевом федеральном законодательстве, или же данный порядок распространяется только на муниципальные полномочия, перечисленные в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ?

14. В практике муниципального строительства неизбежно возникнет вопрос о том, допускает ли ч. 1.2 статьи 17 Федерального закона РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ возможность фактической передачи на региональный уровень всех допустимых к передаче полномочий органов местного самоуправления, составляющих суть местного самоуправления? Кроме того, не превратятся ли органы местного самоуправления подобных муниципалитетов в «почтовый ящик» по передаче писем, жалоб и предложений в органы государственной власти субъекта РФ?

15. Буквальное толкование положений ч. 1.2 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ позволяет сделать вывод о допустимости перераспределения полномочий только между муниципальным и государственным уровнями власти и поставить под вопрос возможность перераспределения полномочий между различными видами и уровнями муниципальных образований.

**ЛИТЕРАТУРА**

1. *Бабун Р.В.* 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. №1. С. 3–20.

2. *Бялкина Т.М.* Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 1609–1614.

3. *Васильев В.И.* Местное самоуправление: закон первый // Местное право. 2015. № 1. С. 3–12.

4. *Ежукова О.А.* Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 56–59.

5. *Костюков А.Н.* Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58–63.

RETRACTED

6. *Маркварт Э.* Чтоб боялись, или Зачем понадобилась очередная «реформа реформы» местного самоуправления // Новый компаньон. 2014. 10 июня. С. 14–15.

7. *Менделеев Д.И.* Сочинения. Т. 25. М.: Изд-во АН СССР, 1952.

8. *Пешин Н.Л.* Новые тенденции муниципальной реформы: уровень городских округов и муниципальных районов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 57–61.

9. *Соловьев С.Г.* Мировой глобальный системный кризис и основные идеалы местного самоуправления // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 15. № 2. С. 97–103.

10. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ от 21 января 2013 г. // Официальный сайт Президента России. URL: http://news.kremlin.ru/news/17397 (дата обращения: 16.10.2015).

11. *Шугрина Е.С.* Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71.

12. *Abushenko D.B., Sirekanyan V.V., Solovev S.G.* World Global Systemic Crisis and the Local Self-Government Basic Ideals // Asian Social Science (ASS). 2015. № 18. P. 267–274.

13. *Cheema G.S., Rondinelli D.A.* From Government Decentralization to Decentralized Governance // Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington (D.C., USA): Brookings Institution Press, 2007. 326 p.

14. *Cohen J.M., Peterson S.B.* Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Boulder (CO, USA): Kumarian Press, 1999. 207 p.

15. *Falleti T.G.* Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 285 p.

16. *Obama B.* The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream. Three Rivers Press, 2006.

17. Stanford researchers uncover patterns in how scientists lie about their data. URL: http://news.stanford.edu/news/2015/november/fraud-science-papers-111615.html (дата обращения: 07.12.2015).

RETRACTED