

*Александр Игоревич Черкасов*

ORCID: 0000-0001-7531-1020

## **Конституция 1993 г. и местное самоуправление в Российской Федерации**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*Конституция Российской Федерации, местное самоуправление,  
государственное управление, публичная власть,  
централизация политической системы*

Местное самоуправление в Российской Федерации в самом общем виде регламентируется Конституцией 1993 г., 25-летие которой достаточно широко отмечалось российской юридической общественностью в декабре 2018 г. Парадокс, однако, состоит в том, что хотя в текст Конституции и были включены достаточно позитивные и либеральные положения касательно местного самоуправления, они сослужили последнему не очень хорошую службу, поскольку были во многом оторваны от реальности и не были сбалансированы с отечественными традициями (выражаясь современным языком) территориальной организации публичной власти. А ведь если маятник раскачивать в одну сторону (в данном случае излишнего либерализма), он в итоге может достаточно резко качнуться и в противоположную, что и произошло в первое, и особенно во второе, десятилетие XXI века.

В основу конституционного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации был положен во многом устаревший подход к указанному институту (базирувавшийся преимущественно на концепции либерально-демократического государства XIX в.) как к феномену, противостоящему государственному управлению. Именно это во многом предопределило низкую эффективность всей системы управления на местах.

Главный недостаток российского законодательства в области местного самоуправления носил концептуальный характер. В отечественном праве к числу местных органов традиционно относились представительные

и исполнительные органы краев и областей. Российское же законодательство 90-х гг. прошлого века вывело края и области из системы местных органов, придав им качества субъектов федерации, в то время как само местное самоуправление было выведено за пределы государственного механизма. В итоге получилось, что российское государство заканчивалось на крае, области, а далее начиналось нечто непонятное. При этом имело место отождествление государственной и негосударственной форм местного самоуправления, абсолютизация определенных самоуправленческих начал, реально функционирующих на уровне улицы, дома, микрорайона, и их распространение на систему местного самоуправления в целом.

Одна из ключевых норм Конституции РФ 1993 г., регулирующих местное самоуправление, содержится в ст. 12, где устанавливается, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»<sup>1</sup>. Данная формулировка была затем воспроизведена в п.1 ст.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. В итоге местное самоуправление было как бы окончательно пущено в «свободное плавание», лишившись гарантированной поддержки со стороны государства.

Российское конституционно-правовое законодательство также отличал не всегда оправданный акцент на «самоорганизационных» аспектах местного самоуправления, да и закрепленная на федеральном уровне общая модель местного самоуправления не была в полной мере воспринята в ряде субъектов РФ (особенно в республиках). Правотворчество последних в течение определенного времени не вполне соответствовало федеральному законодательству, что приводило к избыточному разнообразию организационных форм на местах.

Представляется, что лицам, в свое время разрабатывавшим концепцию местного самоуправления и влиявшим на принятие конкретных решений, для адекватной оценки ситуации, возможно, не хватило общетеоретических, компаративистских подходов, понимания особенностей функционирования современного государства. Применяемые на практике знания порой черпались преимущественно из курсов «советского государственного права», «советского строительства», «научного коммунизма». На волне конъюнктуры тех лет все делалось зачастую как бы наоборот, со знаком «минус», без учета отдельных позитивных моментов, связанных с функционированием «системы Советов», таких, например, как обеспечиваемая данной системой быстрота и согласованность работы всех ее звеньев, наличие

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (РФ), URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

организационно-правовых механизмов привлечения населения к решению текущих задач. Вместо постепенной трансформации Советов в представительные органы современного типа применялись революционные, «таранные» методы, разрушавшие в конечном итоге российскую государственность и ее образ в глазах населения.

Следует отметить и определенный «демократический романтизм», свойственный переходному периоду от социализма к постсоциалистической государственности, стремление максимально защитить права практически заново учреждаемого института местного самоуправления, оградить его от чрезмерного влияния со стороны государственных структур. Подобная ситуация была характерна и для целого ряда других постсоциалистических государств, также стремившихся наделить местное самоуправление максимально широкими полномочиями и в то же время приблизить его к гражданам.

Фактически закрывались глаза на противоречивость и взаимную несовместимость некоторых поставленных задач, поскольку все это компенсировалось «мощной верой в местное самоуправление в качестве своеобразного противоядия централизованному государству и институту, посредством которого люди могли бы взять под контроль свою собственную жизнь и регенерировать и возродить образуемые ими сообщества»<sup>2</sup>. В итоге на волне демократизации и идеи местного самоуправления, поддержанной конституционными судами, в целом ряде постсоциалистических государств было образовано слишком большое количество мелких территориальных единиц, отстаивавших свои права, но не способных должным образом оказывать услуги населению.

Так, в Чехии функционирует 6 244 общины (муниципалитета), многие из которых являются достаточно мелкими. В среднем в общине проживает 1 644 жителей, а средний размер ее территории – 12,7 кв. км. После перехода к демократии в 1990 г. число общин увеличилось вдвое, поскольку многие поселения решили сформировать свои собственные муниципалитеты в рамках открывшихся новых возможностей. Подобные решения «были не только продиктованы теми финансовыми преимуществами, которые дает статус муниципалитета, но и явились реакцией на насильственное укрупнение муниципалитетов при социалистическом режиме»<sup>3</sup>. Согласно имею-

---

<sup>2</sup> A. Coulson, A. Campbell (ред.), *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy*, London 2008, с. 4.

<sup>3</sup> M.J. Goldsmith, E. C. Page (ред.), *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*, London 2010, с. 31.

щейся статистике количество общин на территории Чехии было сокращено с 11 459 в 1950 г. до 4 104 в 1988<sup>4</sup>.

Фрагментация местного самоуправления после перехода к демократии резко ослабила его административные возможности и снизила эффективность оказываемых населению услуг. Показательно, что почти 10% чешских общин представляют собой небольшие сельские поселения, в которых проживает менее 100 жителей. При этом почти в 60% общин проживает менее 500 жителей<sup>5</sup>. Теперь уже правительству демократической Чехии пришлось стимулировать межмуниципальную интеграцию. В 2000 г. был принят Закон № 128 «Об общинах», удвоивший число жителей, требуемых для создания муниципалитета (с 500 до 1 тыс.)<sup>6</sup>.

Аналогичным образом в Венгрии число общин с собственными органами управления увеличилось с 1 600 до 3 174<sup>7</sup> (во многом за счет выделения новых общин из состава уже имеющих), что также явилось своеобразной компенсацией местным сообществам за присущие бывшему социалистическому режиму централистские тенденции и насильственное укрупнение общин в 70-е гг. XX в.<sup>8</sup> В итоге Венгрия вообще получила одну из наиболее фрагментированных систем муниципального управления в Европе. В среднем на территории венгерской общины проживает около 1 300 человек<sup>9</sup>. В целях борьбы с фрагментацией в 1994 г. были приняты поправки к Закону LXV 1990 г. «О местном самоуправлении», запрещающие создание новых общин, в которых бы проживало менее 100 жителей<sup>10</sup>.

Большое количество мелких общин, неспособных должным образом оказывать услуги населению, характерно и для Словакии и рассматривается «как одна из преград на пути рационального общественного развития»<sup>11</sup>. В 1950 г. здесь функционировали 3 444 общины, и при этом на территории общины в среднем проживало 1 029 человек. К 1989 г. число общин сократилось до 2 694, а среднее число жителей увеличилось до 1 963. После всех изменений, связанных с демократизацией и образованием независимого

<sup>4</sup> См.: P. Swianiewicz (ред.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest 2002, с. 17.

<sup>5</sup> См.: Там же.

<sup>6</sup> См.: Zákon o obcích (obecní zřízení), URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>. (дата обращения: 20.12.2018).

<sup>7</sup> См.: M. J. Goldsmith, E. C. Page (ред.), *Changing Government Relations ...*, с. 112, 115.

<sup>8</sup> В Венгрии число общин было сокращено с 3 021 в 1962 г. до 1 364 в 1988. См.: P. Swianiewicz (ред.), *Consolidation or Fragmentation? ...*, с. 17.

<sup>9</sup> См.: Там же, с. 45.

<sup>10</sup> Целый ряд общин, образованных в 1990 г., из-за демографического кризиса уже опустелись ниже этой планки, при этом в ряде общин число жителей, имеющих право голоса, не превышает 20.

<sup>11</sup> P. Swianiewicz (ed.), *Consolidation or Fragmentation ...*, с. 117.

словацкого государства, число муниципалитетов резко возросло – до 2 825. К началу XXI в. на территории Словакии функционировали 2 882 общины, включая 138 муниципалитетов со статусом города. При этом в более чем в двух третях муниципалитетов проживало менее 1000 жителей, а в 123 – менее 100<sup>12</sup>.

В 2001 г. в целях борьбы с фрагментацией были внесены поправки в словацкий Закон № 369 «Об общинном устройстве» 1990 г.<sup>13</sup>, согласно которым новые общины должны представлять собой целостные территориальные единицы с населением не менее 3 тыс. жителей.

Возвращаясь непосредственно к российской проблематике, следует отметить, что эффективность местного самоуправления в РФ (особенно в конце 80-х – первой половине 90-х гг. прошлого века) снижалась также в силу ошибочного проецирования логики функционирования и взаимоотношений центральных законодательных и исполнительных органов на местный уровень, стремления построить местное самоуправление исключительно на основе системы «сдержек и противовесов». Как, однако, свидетельствует зарубежный опыт, чем ниже уровень власти, тем менее выраженным бывает разделение властей, которое обычно нарастает по мере движения вверх по вертикали. Законодательство должно было бы быть в большей мере ориентировано на то, чтобы глава местной администрации осуществлял властные полномочия совместно с представительным органом в единой «упряжке» местного самоуправления. Разделение властей на муниципальном уровне должно было бы проявляться в основном лишь в размежевании полномочий между представительным органом и администрацией.

Заложенный в российском праве подход к местному самоуправлению как к некоей публичной, но в то же время не государственной власти, с одной стороны, способствовал превращению органов местного самоуправления в фактически безвластные институты, а с другой – ослаблял контрольные полномочия вышестоящих властей по отношению к местному самоуправлению. Поиск же субъектами РФ своих подходов к местному самоуправлению (вплоть до его фактической отмены) осуществлялся в условиях «такого уровня дезинтеграции российской конституционно-правовой системы, когда параллельное и зачастую взаимоисключающее правотворчество Федерации и ее субъектов фактически перестало поддаваться действенному контролю и систематизации со стороны центральных властей»<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> См.: Там же, с. 113.

<sup>13</sup> См.: Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, URL: <http://www.zakonypreludi.sk/z/1990-369> (дата обращения: 21.12.2018).

<sup>14</sup> И. А. Умнова, *Конституционные основы современного российского федерализма*, Москва 1998, с. 7.

Отсутствие в тексте Конституции РФ адекватных финансовых гарантий местного самоуправления также можно отнести к числу пробелов в указанной области. В итоге наблюдалась практически повсеместная нехватка финансовых ресурсов для надлежащего осуществления органами местного самоуправления своих функций. Провозглашаемая в условиях хронического безденежья и нищеты самостоятельность муниципальных органов зачастую способствовала лишь дискредитации идеи местного самоуправления в глазах населения.

Несбалансированность отношений в области местного самоуправления проявлялась и в игнорировании отдельными муниципальными образованиями более широких самоуправленческих и государственных интересов, абсолютизации законодательных положений о самостоятельности муниципальных образований, приводившей к волонтаризму в процессе принятия решений. Борьба с подобным волонтаризмом в 90-х гг. XX в. затруднялась ограниченностью спектра возможного воздействия государства на местное самоуправление, невключенностью последнего во властную вертикаль. Лишь в августе 2000 г. были приняты изменения и дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые предусмотрели возможность роспуска местных представительных органов и отрешения от должности глав муниципальных образований в случае принятия ими нормативно-правовых актов, противоречащих федеральным и региональным законам.

Достаточно противоречивым представляется конституционное регулирование территориальной организации местного самоуправления. Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций». Данное положение нашло свое развитие в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому местное самоуправление осуществляется на территории муниципальных образований, основным признаком которых является наличие «муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления» (п. 1 ст. 1).

Подобный подход позволял в определенной степени увязать систему муниципальных образований с существующим административно-территориальным устройством (и поэтому он предпочтительнее подхода с позиций так называемого «поселенческого принципа»). Муниципальное образование, однако, могло быть, а могло и не быть административно-территориальной единицей, а одно лишь наличие административно-территориальной единицы само по себе не влекло в обязательном порядке осуществления в ее границах местного самоуправления. Организация местного самоуправления в рамках

административно-территориальных единиц, таким образом, фактически перестала быть обязательной нормой. Из числа территорий местного самоуправления формально не могли быть исключены лишь городские и сельские поселения. Вопрос же о признании муниципальными образованиями (т.е. территориями, в пределах которых осуществляется местное самоуправление) иных территорий (на тот период времени – районов, уездов, сельских округов и т. п.) находилось в исключительном ведении субъектов Федерации, и здесь могли иметь место различные подходы.

Не самым оптимальным представляется и конституционное регулирование компетенции местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации (ст. 132), устанавливается, что в компетенцию местного самоуправления входят вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которые могут передаваться законом органам местного самоуправления.

Определение решаемых органами местного самоуправления вопросов как «вопросов местного значения» было включено в российское законодательство не в последнюю очередь для того, чтобы подчеркнуть самостоятельность местного самоуправления и его отделенность от государственной власти. Опыт местного самоуправления в странах современного мира, однако, свидетельствует о том, что зачастую бывает сложно выделить сугубо локальные функции местных органов, так же, как и вообще нельзя провести четкую границу между функциями государственного управления и местного самоуправления. Многие функции, выполняемые органами местного самоуправления, вытекают из задач, поставленных центральными властями. Реализуемые муниципальными органами полномочия имеют местное значение лишь в том плане, что они осуществляются на конкретной территории соответствующими субъектами местного самоуправления. На деле же большинство решаемых местными властями вопросов есть лишь продолжение на определенной территории государственной политики в конкретных сферах (образование, здравоохранение, экология, социальное обеспечение и т. п.).

Однозначно определить, какими именно вопросами должны заниматься местные власти, вообще не представляется возможным. Ведь в действительности большинство решаемых ими проблем имеют как местное, так и общенациональное звучание, и ограничение компетенции местных органов лишь сугубо локальными, второстепенными вопросами означало бы отведение местному самоуправлению второстепенной роли.

Достаточно противоречивым является и конституционный институт государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. В 90-е годы прошлого века данный институт не имел четкого законодательного урегулирования и практически не работал. Прини-

мавшиеся органами государственной власти после вступления в действие Конституции РФ акты зачастую вообще не разграничивали полномочия государственного и местного значения. Хотя многие полномочия, возлагавшиеся отраслевыми законами как Федерации, так и ее субъектов (а иногда и отдельными актами исполнительных органов государственной власти) на местные органы, по действующему законодательству могли бы быть классифицированы как «государственные полномочия». При этом зачастую игнорировалось требование ст. 133 Конституции РФ об одновременной передаче органам местного самоуправления соответствующих финансовых ресурсов для покрытия расходов, вызванных необходимостью выполнения возложенных обязанностей. Ведь в случае использования термина «государственные полномочия» органам государственной власти пришлось бы передавать местному самоуправлению соответствующие материальные и финансовые средства, которых у них могло и не быть в наличии.

С учетом вышесказанного, вполне можно было бы обратиться к опыту некоторых зарубежных демократий, подразделяющих полномочия органов местного самоуправления на обязательные и факультативные (добровольные). В число обязательных полномочий обычно входят жизненно важные для местных сообществ вопросы, которым придается общегосударственное значение: поддержание общественного порядка и безопасности, организация дошкольного, начального, а иногда и среднего образования населения (включая содержание школьных зданий, детских садов, специализированных учреждений для детей-инвалидов), территориальное планирование, управление землепользованием, противопожарная охрана, водоснабжение, канализация, сброс сточных вод, утилизация коммунальных отходов, контроль за загрязнением окружающей среды, здравоохранение, эксплуатация санитарных учреждений, обеспечение населения электричеством, газом и теплом, освещение и уборка улиц, регулировка уличного движения, содержание дорог, коммунальных кладбищ, организация ритуальных услуг, развитие торговли и рынков и т.п.

Государство устанавливает минимальные стандарты обязательных услуг, следит за их выполнением, гарантируя тем самым определенную защиту населения в случае неэффективности действий или бездействия местных властей.

Факультативные же полномочия реализуются органами местного самоуправления по своему усмотрению, в зависимости от реальных финансовых возможностей. К ним чаще всего относятся различные виды обслуживания населения и организации его досуга: коммунальное жилищное строительство, ремонт домов, создание муниципальных коммунально-бытовых предприятий, организация коммунального общественного транспорта, поддержание



и обслуживание социально незащищенных слоев населения, назначение из муниципальных средств доплат к пенсиям и пособиям, организация зрелищных мероприятий, развитие художественной самодеятельности, обеспечение работы спортивных площадок, бассейнов, театров, библиотек, обустройство прилегающих к ним территорий и т.п. В ряде стран некоторые из указанных полномочий могут относиться к обязательным, и наоборот, отдельные полномочия, перечисленные выше в качестве обязательных, могут входить в число факультативных. Стандарты факультативных услуг, как правило, не устанавливаются сверху, а разрабатываются непосредственно на местах.

При этом может выделяться и так называемая «делегированная» (порученная) компетенция органов местного самоуправления, близкая по функциональному значению к обязательным полномочиям, т.е. компетенция, передаваемая им вышестоящими властями. В ФРГ, например, полномочия органов местного самоуправления делятся на три группы: добровольные, обязательные и порученные (делегированные). К третьей группе относятся вопросы, которые не считаются непосредственно местными и образуют так называемую «делегированную сферу влияния». В нее входят полномочия, связанные с проведением выборов, вопросы гражданства, защита от стихийных бедствий и др.<sup>15</sup> Возложение на общину каких-либо государственных задач в каждом конкретном случае осуществляется по законодательному акту земли (субъекта германской федерации – А. Ч.), которым в обязательном порядке должны быть урегулированы необходимые финансовые вопросы.

Весьма интересен японский опыт в сфере делегированных полномочий. Законодательство Японии предусматривает два вида делегированных полномочий<sup>16</sup>. Первый вид делегируется муниципальному совету как юридическому лицу. Местные власти обязаны осуществлять данные полномочия, принимая необходимые нормативные акты в порядке обычной процедуры. Другой вид делегированных полномочий именуется “агентскими функциями”. Центральные власти обычно передают их какому-либо местному административному органу, чаще всего главе исполнительной власти соответствующего территориального подразделения (функции также могут делегироваться школьным советам, комитетам по общественной безопасности и иным административным органам на местах). Осуществляя эти полномочия, местный орган функционирует исключительно в качестве агента государства под строгим контролем со стороны соответствующего министра центрального правительства (на уровне региональной единицы – префектуры)

---

<sup>15</sup> См.: *Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли «Баден-Вюртемберг»)*, Москва 1996, с. 29.

<sup>16</sup> *Revised Local Autonomy Law*, URL: <http://www.nippon.zaidan.info/seikabutsu/1999/00168/mokuji.htm> (дата обращения: 17.12.2018).

или же губернатора префектуры (на уровне муниципалитета). За реализацию агентских функций административный орган несет ответственность не перед местным советом, а перед соответствующей контролирующей инстанцией, и представительный орган не вправе принимать какие-либо решения по данным вопросам<sup>17</sup>.

Отдельные недостатки российского законодательства в области местного самоуправления были несколько скорректированы принятием в 2003 г. нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и внесением последующих изменений в российское законодательство<sup>18</sup>. Из текста Федерального закона был изъят ряд положений, лишенных практического смысла и имевших преимущественно идеологический характер. Была утверждена роль местного самоуправления в качестве одной из форм осуществления народом своей власти, полноправного элемента единого механизма публичной власти, функционирующего на демократической основе (гарантированной на федеральном уровне) и обладающего своей собственной, четко установленной компетенцией и ответственностью. При этом было смягчено противопоставление государственной власти и местного самоуправления, которое, как уже отмечалось, на практике не столько помогало, сколько вредило местному самоуправлению, делая его фактически безвластным и способствуя его сворачиванию в целом ряде субъектов Российской Федерации.

В дальнейшем маятник, однако, качнулся в другую сторону. В условиях фактического сворачивания федерализма, централизации политической системы и нарастания в ее рамках авторитарных тенденций местному самоуправлению, по-прежнему лишенному финансовой самостоятельности, становилось все труднее сохранять свою самобытность в качестве самостоятельного уровня управления, как это принято в развитых демократических государствах. Не случайно даже в достаточно осторожной и корректной отечественной юридической литературе период после 2003 г. был определен как период «унификации организации местного самоуправления, ограничения компетенции субъектов Российской Федерации в вопросах правового регулирования и контроля за осуществлением местного самоуправления»<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> О механизме реализации агентских функций см. подробнее: R. J. Samuels, *The Politics of Regional Policy in Japan*, Princeton 1983, с. 43.

<sup>18</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.04.2013 с изменениями, вступившими в силу 19.04.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», URL: <http://www.zakonprost.ru/zakony/o-samoupravlenii> (дата обращения: 29.11.2018).

<sup>19</sup> Ю. Л. Шульженко (ред.), *Теория и практика Российского самоуправления*, Москва 2017, с. 156.

В настоящее время определенные «точечные изменения» ныне действующей Конституции в указанной области теоретически могли бы быть проведены, если бы они способствовали изменению взгляда на местное самоуправление как на чужеродный элемент в системе власти и управления российского государства. Вполне логично было бы более четко закрепить на конституционном уровне место и роль местного самоуправления в качестве низового звена территориальной организации публичной власти в Российской Федерации, обладающего автономией и самостоятельностью.

При этом следовало бы обратить внимание и на принцип субсидиарности, получивший широкое распространение в странах Европейского Союза. Отношения между различными уровнями власти, включая распределение полномочий между ними, строятся таким образом, чтобы эффективно решались общественно значимые задачи, соблюдались права человека. Вышестоящие властные уровни не вмешиваются в дела местного самоуправления, пока муниципальные органы справляются с ними. Если же по каким-либо причинам власти того или иного уровня перестают справляться со своими функциями и не в состоянии обеспечить права и законные интересы граждан, то органы власти другого уровня, используя установленные правовыми нормами процедуры, в рамках своей компетенции и своих возможностей берут на себя решение необходимых задач. Налицо, таким образом, не изолированное функционирование властей различных уровней, а их взаимная дополняемость ради достижения общего блага. При этом, естественно, не допускается незаконное смешение компетенции, произвольное вмешательство одних органов власти в дела других органов.

В данном отношении можно было бы обратиться к опыту конституционной реформы 2001 г. в Италии, включившей указанный принцип в ст. 118 Конституции 1947 г.<sup>20</sup> Правда, принцип субсидиарности в данной статье в соответствии с общеевропейскими канонами был сбалансирован принципом пропорциональности (адекватности), согласно которому «децентрализация функций должна иметь место лишь тогда, когда местные власти доказывают свою способность реализовывать новые полномочия должным образом»<sup>21</sup>.

В заключение следует отметить, что посредством лишь точечных конституционных изменений право населения на местное самоуправление едва ли может быть в полной мере защищено. Для того чтобы местное самоуправление функционировало более эффективно, необходима глубинная реформа всей системы политических институтов, которая была бы направлена на

---

<sup>20</sup> См.: *Конституция Итальянской Республики*, [в:] Б.А. Страшун (ред.), *Избранные конституции зарубежных стран*, Москва 2011.

<sup>21</sup> M. J. Goldsmith, E. C. Page (ред.), *Changing Government Relations in Europe...*, с. 130.

децентрализацию власти и более действенное обеспечение системы разделения властей в Российской Федерации как по горизонтали, так и по вертикали.

Централизация, конечно же, придает внешнюю упорядоченность делам общества и обеспечивает возможность достигнуть определенного единообразия проявлений человеческой активности. При этом, однако, следует помнить, что когда «возникает необходимость привести в движение глубинные силы общества или же резко ускорить его развитие, централизованная власть незамедлительно теряет свою силу»<sup>22</sup>. В случае объединения индивидуальных сил с общественными, как это происходит в рамках локальных коллективов, порой удается добиться того, чего «самая сконцентрированная и самая деятельная власть была бы не в состоянии сделать»<sup>23</sup>.

## РЕЗЮМЕ

В статье анализируются особенности конституционного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. По мнению автора, в основу такого регулирования был положен несколько устаревший подход к указанному институту, в рамках которого местное самоуправление рассматривалось как феномен, противостоящий государственному управлению, что, в конечном итоге ослабило его позиции и определило достаточно низкую эффективность всей системы управления на местах.

Закрепленная на федеральном уровне общая модель местного самоуправления не была в полной мере воспринята в ряде субъектов РФ, а отсутствие в тексте Конституции РФ адекватных финансовых гарантий местного самоуправления определило практически повсеместную нехватку финансовых ресурсов для надлежащего осуществления органами местного самоуправления своих функций. Провозглашаемая в условиях хронического безденежья самостоятельность местных органов власти зачастую способствовала лишь дискредитации идеи местного самоуправления в глазах населения.

Некоторые недостатки конституционного регулирования в области местного самоуправления были несколько скорректированы текущим законодательством, а также отдельными решениями Конституционного Суда РФ. Тем не менее, в условиях нынешней централизации российской политической системы и нарастания в ее рамках авторитарных тенденций местному самоуправлению становится все труднее сохранять свою самобытность в качестве самостоятельного уровня управления.

<sup>22</sup> А. де Токвиль, *Демократия в Америке*, Москва 1994, с. 86.

<sup>23</sup> Там же, с. 89.

Alexander I. Cherkasov

## CONSTITUTION OF 1993 AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article deals with particular features of the constitutional regulation of local self-government in the Russian Federation. The author argues that this regulation was based on somewhat outdated approach towards the mentioned institution, within the framework of which local self-government was considered to be a phenomenon opposing the state administration, and this in the final result has weakened its positions and determined sufficiently low efficiency of the whole local administrative system.

The general model of local self-government fixed at the federal level was not perceived in full in a number of Federation subjects, and the lack of adequate financial guarantees of local self-government determined nearly general shortage of financial resources necessary for proper fulfillment of local self-government's functions. Local authorities' independence proclaimed in the conditions of the chronic lack of money often only helped to discredit the idea of local self-government in the eyes of the population.

Certain shortcomings of constitutional regulation in the field of local self-government have been slightly corrected by the current legislation as well as by some decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. Nevertheless in the conditions of present centralization of the Russian political system and the strengthening of authoritarian tendencies within its framework local self-government finds it increasingly difficult to preserve its identity as an independent level of administration.

**KEY WORDS:** *Constitution of the Russian Federation, local self-government, state administration, public power, centralization of the political system*

## Библиография

- A. Coulson, A. Campbell (ред.), *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy*, London 2008.
- M. J. Goldsmith, E. C. Page (ред.), *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*, London 2010.
- R. J. Samuels, *The Politics of Regional Policy in Japan*, Princeton 1983.
- Yu. L. Shulzhenko (ред.), *Theory and Practice of the Russian Government*, Moscow 2017.
- P. Swianiewicz (ред.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest 2002.
- I. A. Umnova, *Constitutional Foundations of Modern Russian Federalism*, Moscow 1998.