Чепрунов Роман Юрьевич. Правовые и институциональные аспекты сочетания централизма и децентрализма в организации местного самоуправления России: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Чепрунов Роман Юрьевич;[Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет - ФГАОУ ВПО].- Белгород, 2015.- 203 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования централизма и децентрализма в организации местного самоуправления**

1.1. Сущность принципов централизма и децентрализма 15–48

1.2. Критерии выбора централизма или децентрализма и их влияние на формирование отечественной модели местного самоуправления

**Глава 2. Современная российская модель соотношения централизма и децентрализма в организации местного самоуправления**

2.1. Формализация сочетания централизма и децентрализма в организации местного самоуправления России на современном этапе

2.2. Централизм и децентрализм отечественного местного самоуправления в решениях Конституционного Суда России

**Глава 3. Направления развития института местного самоуправления россии с учетом сочетания централизма и децентрализма**

3.1. Институциональные деформации российского местного самоуправления, вызванные сочетанием централизма и децентрализма

3.2. Направления развития местного самоуправления в Российской Федерации в контексте устранения централистко-децентралистского дуализма

Заключение 180–187

Список использованной литературы

## Критерии выбора централизма или децентрализма и их влияние на формирование отечественной модели местного самоуправления

В контексте темы настоящего исследования наибольший интерес в области политологии представляет статья из словаря В.Н. Коновалова, в которой «Централизм – совокупность конкретных мер и средств управления политической системой общества. Его содержанием является реализация принципа подчинения нижестоящего органа власти, управления вышестоящему, наличие в обществе одного центра, который жесткими, административными средствами регламентирует всю политическую жизнь общества, нижестоящих политико-властных структур и институтов. Централизм является существенной составляющей тоталитарной политической системы, тем механизмом, который позволяет тоталитаризму реализовать свое политическое господство. В этой системе централизм выступает в облике «демократического централизма», который положен в основу деятельности всех государственных, партийных и иных структур. Согласно этому принципу, в обществе и государстве осуществляется выборность всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетность их народу, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих, сочетание единого руководства с инициативной творческой активностью на местах и т. д. Подчеркивается, что демократия без централизма чревата опасностью стихийного развития, ведомственными и местническими тенденциями. А централизм без демократии приводит к бюрократизации руководства, застою»2. В данной статье помимо уже неоднократно представляемого классического взгляда на централизм содержится понятие демократического централизма, ко-1 Социологическая энциклопедия: в торый был описан В.И. Лениным в его работе «Что делать?» и стал основанием политической партийной системы в социалистических странах. Принцип демократического централизма содержал одновременно элементы демократии и автократии и лег в основу Уставов КПСС и ВЛКСМ. Он означал: выборность всех руководящих органов снизу доверху; периодическую отчётность всех органов перед своими организациями и перед вышестоящими органами; строгую дисциплину и подчинение меньшинства большинству; безусловную обязательность решений высших органов для низших. Главная идея демократического централизма заключается в том, что решения, принятые большинством, являются обязательными для исполнения всеми членами партии, в том числе и не согласными с принятыми решениями (меньшинством), если таковые будут после принятия какого-либо решения. Более высокая инстанция может дать более низкой приказы, но при этом избирается более низкой и должна отчитываться перед ней1.

Идея демократического централизма была одной из причин, приведших к расколу Российской социал–демократической рабочей партии на её втором съезде на большевиков (которые поддержали её) и меньшевиков (которые её отвергли). Отход от демократического централизма, забвение приоритета общественных интересов или даже их отрицание ведут к анархо-синдикалистскому извращению демократического централизма. «Мы стоим за демократический централизм, — указывал Ленин. — И надо ясно понять, как далеко отличается демократический централизм, с одной стороны, от централизма бюрократического, с другой стороны — от анархизма»2.

Конкретные соотношения централизации и самостоятельности, единоначалия и коллегиальности, формы взаимосвязи общественных, классовых, коллективных и личных интересов, формы разделения функций управления между разными органами управления и т.п. — всё это не может быть задано раз и навсегда и зависит от конкретно-исторических условий развития хозяйства.

Наболевшие вопросы нашего движения. М., 2010 г. 248 с. Там же. С. 151. Круг централизованно решаемых проблем хозяйственного руководства может изменяться — быть больше или меньше в зависимости от объективных условий хозяйства и хозяйственных задач, которые должно решить общество на том или ином этапе своего развития. В то же время закономерности развития социалистического общества таковы, что, как бы ни менялся «механизм» управления народным хозяйством, демократический централизм должен неизменно расширяться и углубляться. Как указано в Программе КПСС, «В рамках единого народнохозяйственного плана будут и дальше расширяться хозяйственная самостоятельность и права местных органов и предприятий, в планировании все возрастающую роль должны играть планы и предложения, идущие снизу, начиная с предприятий»1.

Исходя из представленной позиции в термине «демократический централизм» содержится определенное сочетание классического понимания централизма и децентрализма. Данный термин не просто отвлеченная от практики реализации публичной власти лексическая конструкция, но реально апробированный управленческий принцип, практика реализации которого показала, что без учета различных аспектов сочетания централизма и децентрализма организация, в том числе муниципальной власти, проблематична.

В юридическом словаре содержится следующее определение централизма и децентрализма: «Централизм – концентрация вопросов руководства государственными делами в руках центральных органов государства. В противовес централизму децентрализация – передача решения различных вопросов от центральных государственных органов в ведение органов субъектов федерации, органов местного самоуправления»2. Более подробно данная позиция раскрывается в Энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона «Централизм – система государственного устройства, при которой центральная правительственная власть стремится не только регулировать общее направление государственной 13 ноября 2012 г.). жизни, но и руководить деятельностью местных властей, подчинять своему непосредственному воздействию все или многие стороны местной жизни. Противоположна ей система децентрализма, при которой разграничиваются функции центральной власти и местных властей, и объем прав последних расширяется на счет объема прав первых. Понятие децентрализма родственно с понятием самоуправления, но не тождественно с ним. Первое из этих понятий шире, ибо в него входят и федеративный строй, и полная автономия областей, тогда как местное самоуправление предполагает непременно зависимость от центральной законодательной власти»1.

В политологии, помимо представленной в социалистическом учении позиции, под децентрализацией понимают рассредоточение доли государственной власти. Например, в конфедерации — часть государственной власти, полномочия и ответственность за их использование, делегируется от центрального правительства регионам. В современном значении понятие «децентрализации» имеет мало отношения к условному и терминологически устаревшему соотношению «федерация–конфедерация». Децентрализация больше относится к критериям и процедурам принятия решений на различных уровнях власти, например, «Центр–Департаменты–Коммуны», как во Франции, или «федеральные– региональные–местные органы власти», как в России, то есть, применимы в рамках конкретного государства, а не искусственно обозначенной совокупности таковых. Под централизацией понимают сосредоточение доли государственной власти в некоем центре, например, в федерализации — часть государственной власти, полномочия и ответственность за их использование, делегируется от регионов центральному правительству.

## Централизм и децентрализм отечественного местного самоуправления в решениях Конституционного Суда России

Несмотря на достигнутые успехи, языковые проблемы до сих пор приводят к эскалации напряженности между двумя главными группами населения страны. Таким образом, в 2005 году проблема разделения двуязычного избирательного округа Брюссель–Халле–Вилворде чуть было не привела к отставке правительства и политическому кризису. В подобном государстве, вмещающем в себя несколько языковых сообществ без явного доминирования одного из них, для поддержания социального спокойствия и сохранения государственной целостности, следует вполне разумное решение предоставить каждому из сообществ максимально возможную в рамках одного государства самостоятельность, распространяющуюся, в том числе, и на местное управление, и придерживаться курса децентрализации власти.

В противовес Бельгии с политической точки зрения Китай в течение нескольких тысячелетий проходил через циклически повторяющиеся периоды политического единства и распада, причём, в ряде случаев частично или полностью, становился частью иностранных государств. Территория Китая регулярно подвергалась нашествиям извне, однако большинство захватчиков рано или поздно подвергались китаизации и ассимилировались в китайский этнос, а территории их государств обычно включались в территорию Китая. Современное китайское государство и общество является результатом многовекового культурного и политического взаимопроникновения и взаимодействия с многочисленными окружающими азиатскими народами, сопровождавшегося перемещениями многомиллионных людских масс и многовековой ханьской ассимиляцией. При этом необходимо учитывать, что традиционная китайская историография включает суверенные государства других народов в хроникально-династийную историю Китая, игнорируя собственные исторические традиции этих народов и рассматривая их государства как исторические части Китая. Сегодня в Китае живут около 55 различных народов — каждый со своими обычаями, национальными костюмами и во многих случаях с собственным языком. Но при всём их разнообразии и богатстве культурных традиций — эти народы составляют лишь около 7 % населения страны, главную часть которого образуют китайцы, называющие себя «хань»1. Модернизация общества и межнациональные браки неизбежно ведут к стиранию различий между этническими группами, тем не менее, многие из них гордятся своим наследием и остаются верными обычаям и верованиям. Но не настолько, чтобы это также как в Бельгии создало проблему языковой розни. Принципиально иная социальная система Китая не включает в себя достаточно сильных помимо титульной нации народностей, потому там нет необходимости в управленческой децентрализации как средстве поддержания социальной стабильности в каждой отдельной общности, а в совокупности с остальными факторами это является и вовсе неоправданным. Учитывая сходный с Китаем национальный состав Вьетнама, выводы, сделанные в отношении первого, равно верны и для него. Этнический состав Вьетнама — вьеты 86,2 %, таи 1,9 %, тхаи 1,7 %, мыонги 1,5 % и прочие2. Кубинцы же — народ смешанного происхождения. К моменту появления здесь испанцев Кубу населяли племена сибонеев, индейцев аравакской группы, гуанаханабеев и индейцев, переселившихся с Гаити. Но в результате испанской колонизации индейцы в большинстве были истреблены. Так как испанским колонистам требовалось много рабочих рук, прежде всего для работы на плантациях, они начали ввозить рабов из Центральной Африки. За 350 лет испанцами было ввезено более 1 миллиона африканских рабов, их потомки составляют 40 % населения. В этот же период из Испании прибыло 850 000 переселенцев, в основном галисийцы, кастильцы, наваррцы, каталонцы, правда, следует отметить, что не все из них остались жить на Кубе. Их всех вместе называют гальего. С конца XVIII в. сюда прибыл также большой поток

Довольно интенсивный поток переселенцев был из Германии, Италии и Британии. В начале XX столетия на Кубе осело много американцев, создавших свои колонии на о. Пинос. Данные о расовом составе Кубы противоречивы. Согласно официальным данным, население Кубы состоит из белых — 65,1 %, мулатов — 24,8 %, негров — 10,1 %, 1 % — китайцы. По информации Института кубинских исследований при Университете Майами, 68 % кубинцев — негры и мулаты1. Международная группа защиты прав меньшинств утверждает, что 51 % населения составляют мулаты2. На Кубе разнообразный национальный состав не приводит к тяжелым социальным конфликтам в связи со спецификой этого государства. Во-первых, Куба во многом зависит от туризма, потому социальный состав постоянно разбавляется отдыхающими. Во-вторых, во многом революция на Кубе была вызвана желанием коренного населения освободиться от диктаторского режима Батисты, покровительствующего экспансии белого населения и капитала США, а также эксплуатации коренного населения Кубы в качестве обслуживающего персонала. В итоге победы революции положение негров и мулатов на равном уровне с белым населением было закреплено при участии государственной воли, дабы не допустить возврата предваряющей революцию социальной ситуации. Потому на сегодняшний день, несмотря на многонациональный состав этого государства, пик социального противостояния уже пройден и сформирована относительно стабильная система посредством вмешательства государственного аппарата.

## Институциональные деформации российского местного самоуправления, вызванные сочетанием централизма и децентрализма

Наличие деформаций в современном состоянии института местного самоуправления в Российской Федерации очевидно и не требует дополнительных доказательств. Термин «деформация» в этом контексте упоминается в том же значении, в котором он применим к общественным отношениям в рамках социальной психологии. К числу главных критериев, характеризующих нормальное состояние социальных отношений, можно отнести, прежде всего, их соответствие мировым стандартам в области международного права. Они должны основываться на гарантиях свободы совести, слова, на праве собственности, передвижения, тайны переписки, телефонных переговоров, на нормах нравственности и культуры. Именно эти фундаментальные ценности лежат в основе нормальных, цивилизованных отношений. Отклонение от них приводит к деформации социальных отношений, что означает их несоответствие общепринятым правовым, экономическим, нравственным и культурным нормам, регулирующим отношения в сфере государства, экономики и общества. Говоря о деформации социальных отношений, важно учитывать восприятие и отношение различных групп к этому явлению. Одни воспринимают деформацию как отклонение, другие – как норму или как нечто естественное. Признаками деформации являются нарушения в сфере правовых, нравственных, культурных, психологических отношений: отсутствие свободы слова, выбора, необоснованные ограничения в области передвижения, тотальный контроль, экономическая зависимость и другие1. Для определения дальнейших направлений развития института местного самоуправления в Российской Федерации, необходимо устранить или сгладить существующие в нем деформации. Для этого важно выявить причины возникновения и развития данных деформаций.

Одна из основных деформаций института местного самоуправления России состоит в противоречии между выведением Конституцией Российской Федерации органов местного самоуправления из разряда органов государственной власти, наделением самостоятельной компетенцией и дотационной политикой, при которой самоуправление не способно решать своими средствами и половины местных задач. Это приводит к тому, что часто финансы являются удобным рычагом воздействия на несговорчивых, излишне самостоятельных, по мнению региональных руководителей, глав муниципальных образований. В качестве примера можно привести получившее широкий резонанс в общероссийских средствах массовой информации амбициозное противостояние между органами государственной власти Омской области и руководством города Омска. Результатом такого конфликта стало то, что из вполне благополучного муниципального образования город превратился в хронического неплательщика по своим обязательствам только потому, что областное Законодательное собрание волевым порядком значительно сократило нормативы отчислений из федеральных налогов городу. Налог на имущество уменьшился в 2 раза, акцизы на спирт, водку, ликероводочные изделия – в 20 раз, акцизы на остальные товары – в 10 раз, налог на добавленную стоимость – в 3 раза, сокращены были и другие поступления. В результате такой операции городской бюджет потерял более 1 млрд. руб. Кроме того, через механизм перерегистрации некоторых хозяйствующих субъектов (наиболее крупных налогоплательщиков в городской бюджет) и оформления их на территории другого муниципального образования доходная часть городского бюджета сократилась на сотни миллионов рублей. Ясно, что в подобной ситуации интересы города, его населения принимались во внимание в самую последнюю очередь1. При сохранении подобного влияния государственных органов власти субъектов Российской Федерации на муниципальные образования естественно, что говорить о децентрализованном местном са-1 См.: Овчинников И.И. Финансы местного самоуправления // Гражданин и право. – 2003. – № 4, 5. моуправлении сложно. Хотя при этом законодательно возможность вышеуказанного влияния государственных органов на местное самоуправление не предусмотрена, и основной тенденцией провозглашается децентрализация власти в пользу муниципальной. В допустимости двух равновеликих тенденций централизации и децентрализации в местном самоуправлении состоит одна из причин потенциальной возможности возникновения вышеописанных ситуаций.

Недостаточность финансовых ресурсов местного самоуправления во многом вызвана тем, что налоговая масса при нынешнем положении дел практически не оседает в муниципалитетах по причине попадания большинства налогов, выплачиваемых юридическими лицами, в бюджеты субъектов федерации и федеральный бюджет. Это, в свою очередь, означает отсутствие всякой связи между финансовыми активами органов местного самоуправления и экономическим развитием поселения. При этом на органах местного самоуправления лежит задача обеспечения населения рабочими местами, что влечет за собой содействие образованию всё новых предприятий на территории поселений, налоги с которых в бюджет поселения напрямую не попадают.

Сходные проблемы с финансами местного самоуправления имеет на настоящий момент Украина. Независимо от причин, побудивших Украину к проведению реформы местного самоуправления, Правительство государства подошло к формированию проекта реформы очень основательно. Во-первых, реформаторы решили не выдумывать, что-то новое и возможно нежизнеспособное, а обратились к опыту своих соседей с более давней демократической традицией, а именно к Польше. Значительную роль в выборе именно такого варианта действий сыграл В.Б. Гройсман, в прошлом мэр города Винницы, а в настоящее время министр регионального развития Украины. Действительно в Польше не так давно была проведена очень удачная реформа местного самоуправления в лучших европейских традициях. В результате в Украину прибыла экспертная группа из Польши во главе с незаурядной личностью и талантливым реформатором Мартином Сьвенцицки, депутатом Сейма Республики Польша, а в прошлом Президентом Варшавы. Экспертная группа в ходе своей деятельно-сти разработала практически готовый проект украинской реформы и представила значительную теоретическую базу для реформирования местного самоуправления, интересную к рассмотрению и в контексте российской деятельности.

## Направления развития местного самоуправления в Российской Федерации в контексте устранения централистко-децентралистского дуализма

Примерно так выглядит совещательный орган власти. Исполнение решений подобным путем невозможно и должно осуществляться небольшим профессиональным аппаратом, хотя тут и есть опасность постепенного раздутия такого аппарата до прежних пределов. Поэтому в исполнительскую деятельность должны быть более тесно вовлечены коммерческие организации на основе системы государственной закупочной деятельности. Возможно, разумным будет передать в полной мере осуществление, например, функции обслуживания ЖКХ в частные организации с привлечением государственного капитала на начальном этапе. За примером такой успешной передачи некоторых функций можно обратиться к истории местного самоуправления в Великобритании. В 1981 г. для привлечения частных капиталов в сферу местного самоуправления были созданы корпорации городского развития, в управление которыми входили наряду с чиновниками представители бизнеса. Подобная система объединила усилия публичной власти и предпринимателей и позволила обеспечить принятие всестороннее взвешенных решений в области градоустройства. Органы местного самоуправления при этом оставляли ведущую роль за собой, дабы не допустить ущемления прав местного населения. В продолжение данных мер в закон «О местных органах власти» 1991 г. были включены нормы о создании частных пенитенциарных учреждений. Согласно условиям контракта, заключаемого между частной компанией и муниципалитетом, компания осуществляла ежедневное управление тюрьмой и заключенными. Контракт мог быть расторгнут, как и любой другой гражданско-правовой договор. Как правило, органы местного самоуправления оставляли за собой право одностороннего расторжения контракта. Весь административный персонал пенитенциарного учреждения являлся представителями частной компании, нес ответственность за ее функционирование, в том числе осуществлял необходимые меры безопасности. Подобные учреждения, несмотря на их частный характер, оставались под контролем Управления тюрем Министерства внутренних дел. На начальном этапе передача данных функций в руки частных организаций казалось недопустимой и способной причинить вред системе публичной власти. На деле же подобные меры продемонстрировали свою неоспоримую эффективность и с прежним успехом реализуются в настоящее время. По такой же схеме была изменена и система здравоохранения. Лечебные учреждения стали частными продавцами услуг, а механизмы рыночной конкуренции обеспечили их постоянное

Местная администрация осуществляет предоставление населению муниципального образования муниципальных услуг как непосредственного через органы местного самоуправления, так и на договорной основе через частные организации».

Элементы представленной схемы совещательного органа власти должны функционировать не только в рамках целого муниципального образования, но быть применимыми для решения локализованных вопросов, например, организация детских площадок на дворовых территориях в рамках отдельно взятой улицы. Должна быть возможность принятия решения по подобному вопросу в рамках тех же представительных групп, это достижимо при формировании первичных, вторичных и последующих представительных группы по месту жительства их членов, что само по себе достаточно простой и действенный способ, применяемый при необходимости учета мнения населения отдельной территории во многих управленческих отраслях. При меньшем числе жителей, заинтересованных в принятии решения, схема будет состоять из меньшего числа элементов, что обеспечит ускоренное решение незначительных текущих вопросов. Хотя даже при этом подобная схема представляется слишком медлительной в сравнении с деятельностью постоянного представительного органа власти. Важным элементом подобной схемы, обеспечивающим со временем ускорение обработки конкретных задач, что дает ей ещё одно преимущество по сравнению с действующей в местном самоуправлении сегодня схемой, является массовая управленческая, правовая и политическая культура населения муниципального образования.. Схема с вовлечением широких масс населения в управленческую деятельность даст необходимый опыт каждому гражданину для повышения уровня массовой культуры. Ведь, по сути, правовой нигилизм, проблема которого была особенно остра в постперестроечный период, во многом был порожден отсутствием действенных правовых схем, в которых бы граждане могли осуществлять свою деятельность, тем самым, накапливая некий опыт, и формируя правовую культуру. Любое управление было бы много эффективней и осуществлялось существенно быстрее в том обществе, члены которого знают, понимают и умеют пользоваться себе во благо различными управленческими, политическими и правовыми механизмами. Теоретически долговременное существование вышеозначенной схемы местного самоуправления должно сыграть роль своеобразного массового образовательного института. Помимо образовательной такой элемент схемы как культура должен осуществлять ещё и накопительную функцию, аккумулируя благодаря современным электронным носителям информации огромный объем знаний и опыта, знакомство с которым должно позволить каждому новому участнику непрофессионального управленческого механизма ощутить себя его полноценной частью. Подобная база данных является своего рода прецедентной основой для решения проблем, возникающих в дальнейшем, что, например, в системе англосаксонского права признается вполне эффективным принципом решения спорных ситуаций в рамках судопроизводства, и что позволяет находить уже апробированное решение без дополнительных затрат времени и интеллектуальных ресурсов