

UDC 347

## LEGAL DUALISM OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA

<sup>1</sup> Maria S. Semenova<sup>2</sup> Natalya V. Lebedeva

<sup>1</sup> Sochi State University for Tourism and Recreation  
Sovetskaya street 26a, Sochi city, Krasnodar Krai, 354000, Russia  
PhD in Law, docent  
E-mail: urfakultet@mail.ru

<sup>2</sup> Sochi State University for Tourism and Recreation  
Sovetskaya street 26a, Sochi city, Krasnodar Krai, 354000, Russia  
PhD in Law, docent  
E-mail: urfakultet@mail.ru

The article justifies the statement about the legal dualism of local government in modern Russia.

**Keywords:** local government, dualism, municipal authority.

Положения Конституции РФ, определяющие правовой статус местного самоуправления, разрабатывались в условиях столкновения двух методологий, основанных, во-первых, на общественной теории самоуправления, предполагающей свободу местных коллективов и негосударственную природу их управленческой деятельности, и, во-вторых, на государственной теории, исходящей из отсутствия качественных различий государственного и муниципального управления. В итоге конституционная модель местного самоуправления обрела качество правового дуализма: самостоятельного уровня публичной власти и формы самоорганизации граждан на местном уровне, что явилось одной из методологических основ отрасли муниципального права в современный период. Так, по мнению Н.С. Бондаря, «именно местное самоуправление способно создать, в конечном счете, органическое сочетание власти и свободы, внешнего (вертикального) управления и внутренней самоорганизации населения. Тем самым становится возможным преодолеть наши традиционные, авторитарные по своей сути, представления о демократии как исключительно государственной форме организации власти» [1]. Как отмечает И.В. Выдрин, «в организации местного самоуправления в современной России в значительной степени возросла доля самоорганизующих саморегуляторов. Даже поверхностное знакомство с законодательством о местном самоуправлении позволяет утверждать, что ключевые вопросы его становления решаются или должны решаться с участием населения муниципального образования» [2].

Идеи ученых, проникнутые гуманизмом и стремлением к подлинному народовластию, оказали немалое позитивное влияние на процессы построения современной нормативной модели российского местного самоуправления. Концепция дуализма правовой природы местного самоуправления объективно способствует практическому становлению и развитию этого социального института. Однако любую правовую концепцию следует оценивать не только с позиций ее прогрессивной роли в формировании общественного сознания, но и с точки зрения ее соответствия сложившейся социальной практике. Характерен ли упомянутый дуализм для местного самоуправления, существующего ныне в России? О действительном или только о желаемом говорит отечественная юридическая наука? Представляется, что сегодня нельзя уходить от прямых ответов на эти

вопросы. Например, высказанный Г.В. Атаманчуком тезис об отсутствии местного самоуправления в реальной действительности [3].

Однако суть обозначенной проблемы вовсе не в отрицании существования местного самоуправления как социального института, а в осознании серьезных отличий реальной действительности от правовой теории. Безусловно, в России местное самоуправление существует не только на бумаге. Практически во всех регионах страны созданы и действуют органы местного самоуправления, в установленные сроки проводятся муниципальные выборы, приняты уставы муниципальных образований, существуют местные бюджеты и муниципальная собственность. Преодолевая проблемы роста, муниципальная власть ищет свое достойное место в системе государственного и общественного устройства. Однако практика явно не подтверждает, что местное самоуправление является самоорганизацией граждан и тем качественно отличается от государственного управления. Совершенно очевидно, что местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти, не надо создавать себе и населению иллюзий, будто оно осуществляет местное самоуправление непосредственно и только по своей воле и в своих интересах.

Конституция России определила местное самоуправление как деятельность населения по решению вопросов местного значения, осуществляемую им непосредственно и через органы местного самоуправления (статья 130). На практике местное самоуправление оказалось деятельностью муниципальных органов, не отличающихся по степени своей легитимности от государственных органов. Более того, как свидетельствуют данные социологических исследований, избиратели обычно могут дать ответы на вопросы о том, как они голосовали на последних выборах Президента России, какой партии они отдали предпочтение при избрании Государственной Думы, и при этом, как правило, не в состоянии вспомнить что-либо о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления, своем участии в них и волеизъявлении.

В соответствии с российской Конституцией прерогативой населения является определение структуры органов местного самоуправления (ч. 1 ст.131). Федеральный законодатель попытался наполнить данное конституционное положение конкретным юридическим содержанием путем развития института уставов муниципальных образований. Эти муниципальные нормативные правовые акты, закрепляющие общую схему органов местного самоуправления и механизмы их взаимоотношений, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» должны приниматься на местном референдуме или представительным органом местного самоуправления – единственным органом, наделенным правом принимать решения от имени населения муниципального образования (пункт 1 статьи 1, пункт 2 статьи 8). Однако та же беспристрастная социология показывает, что большинство граждан не только никогда не читало уставы своих городов или районов, но даже не подозревает о существовании этих документов.

Безусловно, развитие форм демократического участия граждан в решении вопросов местного значения должно остаться важнейшим императивом муниципального права. Однако можно назвать юридическим романтизмом представления о том, что реальное российское местное самоуправление сегодня является самоорганизацией и самодеятельностью населения.

Концепция превращения публичной власти в самоуправление граждан, согласуясь с идеологическими установками советского периода, официальной стратегией развития общенародного социалистического государства, одновременно

выполнила немаловажную позитивную функцию – обосновывала необходимость более широкого использования демократических инструментов в местном социальном управлении. Нарботки советской правовой науки нашли свое использование в период демократизации государственной и общественной жизни в конце 1980-х – начале 1990-х годов. Однако по мере возрастания они пока еще не достаточно часто встречаются на муниципальном уровне власти.

Для того чтобы изжить эти явления, как раз и необходимо подлинно демократическое устройство муниципальной власти, основанное на четкой и детальной законодательной регламентации, оптимальной системе сдержек и противовесов. Однако можно назвать юридическим романтизмом представления о том, что реальное российское местное самоуправление сегодня является самоорганизацией и самодеятельностью населения.

Концепция превращения публичной власти в самоуправление граждан, согласуясь с идеологическими установками советского периода, официальной стратегией развития общенародного социалистического государства, одновременно выполнила немаловажную позитивную функцию – обосновывала необходимость более широкого использования демократических инструментов в местном социальном управлении. Нарботки советской правовой науки нашли свое использование в период демократизации государственной и общественной жизни в конце 1980-х – начале 1990-х годов. Однако по мере возрастания они пока еще не достаточно часто встречаются на муниципальном уровне власти. Для того чтобы изжить эти явления, как раз и необходимо подлинно демократическое устройство муниципальной власти, основанное на четкой и детальной законодательной регламентации, оптимальной системе сдержек и противовесов.

#### **Примечания:**

1. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д., 1998. С. 39.
2. Выдрин И.В. Незаслуженные упреки // Выборы: законодательство и технологии. 2002. № 3. С. 2.
3. Атаманчук Г.В. Местное самоуправление вчера, сегодня, завтра // Муниципальная власть. 2010. № 4. С. 28.

УДК 347

## ПРАВОВОЙ ДУАЛИЗМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

<sup>1</sup> Мария Сергеевна Семенова

<sup>2</sup> Наталья Викторовна Лебедева

<sup>1</sup> Сочинский государственный университет туризма и курортного дела  
354000, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26 а  
Кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: urfakultet@mail.ru

<sup>2</sup> Сочинский государственный университет туризма и курортного дела  
354000, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26 а  
Кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: urfakultet@mail.ru

В настоящей статье обосновывается утверждение о правовом дуализме, существующем на местном уровне власти в современной России.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, дуализм, муниципальная власть.