

КОНСТИТУЦИЯ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА СОЦИАЛЬНОЙ СВОБОДЫ И УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

© 2013 г. Владимир Евгеньевич Усанов¹

Краткая аннотация: рассмотрен философско-правовой аспект Конституции и местного самоуправления как формы социальной свободы и условия развития гражданского общества.

Annotation: the paper philosophical and legal aspect of the Constitution and the local government as a form of freedom and social conditions for the development of civil society.

Ключевые слова: Конституция, местное самоуправление, гражданское общество, философско-правовой аспект, социальная свобода.

Key words: Constitution, local government, civil society, philosophical and legal aspects, social freedom.

Как писал 200 лет назад М.М. Сперанский, “народу, находившемуся долгое время в рабстве, опасно сразу переходить к свободе и просвещению, ибо образованный народ острее ощущает свое рабское состояние и способен на непредсказуемые поступки”². Более того, М.М. Сперанский считал возможным синтез абсолютизма и гражданского общества, единовластия и правового, законодательного регулирования социальных отношений, совмещение сословно-иерархического строя и свободной личности³.

Дорога от рабства к свободе населению России дается нелегко, и причиной тому служат не только историческая инерция народа и неверие власти, но и, на наш взгляд, осознанная властью опасность “преждевременной свободы”. Да и свобода может быть разной. Тот же М.М. Сперанский, во многом опередивший в научном и правовом мышлении свое время, писал: «Следует выделять две формы социальной свободы: свободу для черни и свободу для народа. Чернь желает как можно меньше быть управляемой, народ же ищет управления, но с “прибытком”, с обогащением и без принуждения. Первая есть свобода народа рабочего, вторая – свобода сословия избранного. Первая есть свобода ленивая, а вторая – деятель-

ная»⁴. Характерной чертой гражданского общества является наличие противоречий, конфликтов и конкуренции как движущих сил его развития. Противоречия, конфликты и конкуренция неизбежно возникают между людьми в процессе их взаимодействия друг с другом; одни люди становятся лишь средством для достижения целей другими людьми.

Рассматривая самоуправление как свойство любого человеческого общества и любой формы объединения граждан, можно заметить, что оно связано с наличием только одной системы, исключающей или максимально ограничивающей воздействие на нее со стороны другой управляющей системы (государства в лице федеральных органов государственной власти). В плоскости местного самоуправления это означает “установление ограничений на вмешательство государственной власти в дела местного самоуправления”⁵, которое, по нашему мнению, является основной формой развития гражданского общества в стране.

На первый взгляд, само развитие гражданского общества происходит исключительно в рамках частных интересов, но участие публичной власти и распространение публичных норм на частноправовую сферу (пусть, и опосредованным образом) нельзя подвергать сомнению. Как верно отметил Н.М. Коршунов, “частные и публичные интересы очень часто совпадают, и это делает их

¹ Директор Института научной и педагогической информации Российской академии образования, академик РАО, доктор юридических наук, профессор.

² Сперанский М.М. Руководство к познанию законов. СПб., 2002. С. 9, 23.

³ См.: Грудцына Л.Ю. Идея гражданского общества в творчестве М.М. Сперанского // Образование и право. 2011. № 3(19). С. 217, 218.

⁴ Сперанский М.М. Указ. соч. С. 23.

⁵ Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии. 1983. № 8. С. 22.

использование в качестве надежного критерия разграничения частного и публичного права весьма затруднительным»⁶.

С одной стороны, многие публично-правовые нормы (да и функции публичного права в целом) в значительной мере направлены на защиту частных интересов⁷. С другой стороны, любая правовая норма, устанавливающая частноправовые основы каких-либо общественных отношений, по сути и природе своей является публичной хотя бы потому, что, во-первых, санкционируется государством и становится частью национального законодательства, во-вторых, не может противоречить и угрожать самой государственной системе и природе государственного управления. Действительно, гражданское общество любого государства (и Россия здесь – не исключение) нельзя рассматривать как автономную социальную систему, не зависящую от государства. Если эта система находится внутри государства (а так оно и есть), то, будучи элементом более сложной системы, гражданское общество не может быть полностью автономным. Но вот субъекты гражданского общества вполне могут проявлять свою независимость. Более того, частноправовые и публично-правовые начала реализуются в тесной взаимосвязи с социально-экономическими и культурными отношениями в конкретный исторический отрезок времени, не могут быть оторванными от них, а потому во многом логика их развития зависима от экономической ситуации, которая диктует, в частности, направление развития права и законодательства, а также судебного правоприменения и толкования законов.

Следующим институтом, раскрывающим смысл понятия самоуправления, выступает самоуправление народа. Содержание этого института было предметом внимания многих отечественных ученых-юристов⁸, но наиболее подробно эти во-

просы изложены в монографии Ю.И. Скуратова⁹. В частности, он определяет самоуправление как «качество, свойство народа и других социальных общностей, их способность управлять своими собственными делами»¹⁰. Таким образом, самоуправление народа является таким институтом, в котором субъектом управления выступает народ, т.е. все население страны, а его политическим представителем – совокупность совершеннолетних граждан, обладающих активным избирательным правом. Но, поскольку особенностью любой самоуправляющей системы является отсутствие второй системы, обладающей управленческими полномочиями или являющейся объектом управления, следовательно, в рассматриваемом институте народ одновременно выступает и субъектом, и объектом управления.

Определение понятия самоуправления народа, сформулированное Ю.И. Скуратовым, имеет универсальный характер. В нем речь идет о самоуправлении как *свойстве* народа и других социальных общностей¹¹. Общностями выступают в том числе и совокупности граждан, объединенные по территориальному принципу, – местные сообщества. Следовательно, такое свойство самоуправления, как совпадение управляющего и управляемого субъекта, характерно не только для института самоуправления народа, но и для других самоуправляющихся систем, в том числе и для местного самоуправления.

Поскольку субъектом самоуправления народа (как степени социальной свободы общества на уровне местного самоуправления) выступает сам народ, то этот институт можно рассматривать как способ осуществления власти, источником которой является многонациональный народ Российской Федерации, что соответствует духу и смыслу ч. 2 ст. 3 Конституции России.

По мнению Ю.И. Скуратова, «самоуправление есть высшая цель и одновременно особая форма развития и организации демократии»¹². Однако данный вывод, на наш взгляд, вряд ли исчерпывает всю глубину различий анализируемых понятий (демократии и самоуправления). В широком социально-философском смысле демократия

⁶ Коршунов Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М., 2011. С. 24.

⁷ См.: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 2001. С. 37; Тихомиров Ю.А. Публичное и частное право // Общая теория государства и права. Академический курс. М., 2009. С. 255.

⁸ См., например: Григорян И.А. Народовластие в СССР. М., 1972; Фарбер И.Е. Социализм и народный суверенитет // В кн.: Проблемы советского государства и права. Иркутск, 1972; Безуглов А.А. Суверенитет советского народа. М., 1975; Ржевский В.А. Общественно-политический строй СССР как воплощение суверенитета советского народа. Ростов-н/Д., 1974; Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма. Саратов, 1979; Курашвили Б.П. Проблемы теории государственного управления в условиях совершенствования развитого социализма. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1986.

⁹ См.: Скуратов Ю.И. Система социалистического самоуправления советского народа. Свердловск, 1987.

¹⁰ Скуратов Ю.И. Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и содержание // В кн.: Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. М., 1991. С. 50.

¹¹ См.: Скуратов Ю.И. Система социалистического самоуправления советского народа.

¹² Скуратов Ю.И. Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и содержание. С. 50.

может рассматриваться как одна из форм государственного устройства и осуществления власти всеми субъектами, обладающими ею, а не только народом. Это важно понимать. Можно также сказать, что демократия – понятие гораздо более емкое; это – универсальный признак организации большинства систем государственной власти. А самоуправление, даже если речь идет о самоуправлении народа, – всего лишь частное проявление демократии в виде конкретного института, механизма ее реализации.

Именно конкретность и является вторым отличительным признаком, разграничивающим понятия “демократия” и “самоуправление”. Демократия не является строго правовым понятием, а относится к числу междисциплинарных категорий, в силу чего не может быть выражена в однозначном виде. Что же касается самоуправления народа, то оно в основном воплощается в конкретной форме, закрепленной правом (на уровне международного и национального законодательства). Кроме того, степень развития самоуправления народа может быть ограничена тоталитарным государством, если его цели и функции не совпадают и даже противоречат интересам народа. В этом случае характер взаимоотношений государства и народа будет характеризовать степень развития демократии в конкретной стране.

Европейская хартия местного самоуправления¹³ определяет понятие местного самоуправления как “право и действительную способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел” (ст. 3)¹⁴.

Итак, попытаемся отграничить понятие местного самоуправления от других его видов. Но прежде обратимся к анализу взглядов отечественных ученых-юристов на содержание этого института.

Крупнейший специалист в области земского управления середины XIX в. князь А.И. Васильчиков писал, что “самоуправлением называется такой порядок, при коем местные дела и должности замещаются местными жителями – земскими обывателями”. Противоположный ему государственный порядок, или, как его называл автор, “бюрократический”, характеризовался им так: “Те же дела и должности поручаются сторонним

людям не вследствие принадлежности их к той местности, коей они управляют, а по произвольному выбору и определению начальства, правительства”¹⁵. Иначе говоря, А.И. Васильчиков полагал, что назначаемые правительством чиновники будут агентами государственных интересов, противниками решения местных проблем. Очевидно, для России середины XIX в. такое мнение соответствовало действительности. Однако не следует забывать, что А.И. Васильчиков был горячим сторонником земских реформ и противником государственно-бюрократических учреждений Российской Империи. Нетрудно заметить, что несмотря на определенную логику, присутствующую в рассуждениях ученого, он ограничился лишь характеристикой внешних признаков понятия, не затронув его глубинных внутренних содержательных свойств.

Еще один крупнейший специалист российской государственно-правовой науки – Б.Н. Чичерин в своих ранних работах, напротив, придерживался отрицательных оценок местного самоуправления: “Местное самоуправление является преимущественно поприщем для аристократии и развивается там, где властвует последняя. Напротив, с преобладанием средних классов местное самоуправление теряет свое существенное значение и открывается обширное поле для других путей. Корпоративная организация заменяется соединением свободных сил”¹⁶.

По мнению Б.Н. Чичерина, местное самоуправление, видимо, подменяется деятельностью общественных объединений, рассмотренных нами выше. Действительно, эти формы самоуправления имеют ряд общих внешних признаков, свидетельствующих об их сходстве: добровольный характер формирования, инициативная деятельность, демократизм, негосударственный состав и характер деятельности, некоторые другие.

Между тем Н.М. Коркунов, крупнейший российский ученый-государствовед, указывал на существенное различие между этими двумя формами самоуправления (и прежде всего территориальное).

Местное самоуправление осуществляется исключительно в пределах строго определенной территории, в то время как “деятельность союзов, общественных объединений не ограничивается определенной местностью, а охватыва-

¹³ Подписана в Страсбурге 15 октября 1985 г. Для России этот акт не является общепризнанным в силу того, что он не подписан ею, поскольку на момент подписания она не являлась, как того требовалось, членом Совета Европы.

¹⁴ Цит. по: Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С. 7.

¹⁵ Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1. СПб., 1872. С. 1.

¹⁶ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. СПб., 1868. С. 527.

ет собою всех, имеющих в том потребность, по крайней мере насколько позволяют средства и силы союза”¹⁷.

В современных условиях начала XXI в. ситуация несколько изменилась: с закреплением конституционной нормы о свободе передвижения гражданин потерял столь жесткую связь с местом своего жительства, но, тем не менее, трудно предположить, что он будет менять место своего жительства в связи с тем, что его не устраивают состав и структура органа местного самоуправления. Скорее он постарается повлиять на его состав и структуру, лично участвовать в организации работы органов местного самоуправления, хотя нельзя не согласиться с теми различиями в формах организации самоуправления местного и общественного, которые выделял Н.М. Коркунов¹⁸.

Итак, с именами А.И. Васильчикова, Б.Н. Чичерина и Н.М. Коркунова связана борьба двух теорий самоуправления: общественной и государственной. Суть общественной теории, сторонниками которой были А.И. Васильчиков и Б.Н. Чичерин, сводилась к противопоставлению местного сообщества государству, общественных (местных) интересов – политическим (государственным). Ее практическую основу составляло английское самоуправление, а основоположником концепции являлся А. де Токвиль¹⁹. Эта теория была реализована на российской почве в виде реформы земского управления, успех которой оказал решающее воздействие на формирование взглядов русских ученых того времени.

В 80-е годы XIX в., в период контрреформ в России большое распространение получила государственная теория самоуправления, основоположниками которой были Р. Гнейст и Л. Штейн²⁰. В отличие от сторонников общественной теории самоуправления, Н.М. Коркунов и другие приверженцы государственной теории утверждали, что местное самоуправление сводится не к “самостоятельному заведованию местным обществом их собственными, отличными от государственного управления делами, а к возложению на местное общество осуществления задач государственного управления”²¹.

С нашей точки зрения, местное самоуправление как форма социальной свободы и основа развития современного гражданского общества в России соединяет в себе государственные и общественные начала путем объединения компетенции. Попробуем проиллюстрировать это на примере. Н.М. Коркунов, защищая государственную теорию самоуправления, утверждал, что “право самоуправления, как и всякое публичное право, есть вместе с тем и обязанность”²². С такой постановкой вопроса вряд ли можно согласиться, поскольку она противоречит современным представлениям о теории правового статуса. Субъективное право предполагает добровольность его исполнения. В этом случае исполнение диспозиции нормы не может быть обязательным для обладающего данным правом субъекта.

Закрепление Конституцией РФ негосударственной природы местного самоуправления (ст. 3, 12, 132) не положило конец дискуссии сторонников и противников общественной и государственной теорий местного самоуправления. Согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 3) народ осуществляет свою власть в числе прочих форм через органы местного самоуправления. На основании анализа этой нормы можно сделать два вывода.

Во-первых, местное самоуправление – это тоже власть, но власть не государственного, а социального, общественного (“народного”) характера.

Во-вторых, поскольку местное самоуправление – одна из форм власти народа, следовательно, оно может рассматриваться как территориальный уровень народовластия и как форма социальной свободы народа, проживающего на определенной территории. На этом уровне формируются социальный заказ и основные веления людей, которые затем осуществляются через механизм специальных форм реализации народовластия, имеющих локальный в территориальном отношении характер.

Вопрос взаимоотношений государства и местного самоуправления не исчерпывается рассмотренными выше внешними признаками. Необходимо проанализировать сущность местного самоуправления, его предназначение и место в жизни общества. К сожалению, в условиях господства советской теории народного представительства, исключавшей деление органов власти на государственные и негосударственные, такой подход был невозможен.

В зарубежной литературе функционирование системы местного самоуправления обычно

¹⁷ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная. СПб., 1909. С. 491.

¹⁸ См.: там же. С. 489.

¹⁹ См.: Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 66–77.

²⁰ Gneist R. Die Selbstverwaltung in England. Berlin, 1856; Stein L. Die Tjllzlenende Gewalt. Munhen, 1869.

²¹ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 493, 494.

²² Там же. С. 499.

рассматривается как децентрализация и деконцентрация власти²³. При этом под децентрализацией понимается передача центром отдельных полномочий местным выборным органам, а под деконцентрацией – делегирование полномочий назначаемым из центра органам местной администрации.

Необходимость подобных действий Х.Ф. Алдерфер (Пенсильванский университет, США), объяснял тем обстоятельством, что “ни одной страной невозможно управлять исключительно из центра”²⁴. Причина такого положения, по нашему мнению, состоит в том, что центральная государственная власть слишком далека от управляемой территории и ее населения и не в состоянии адекватно выражать его интересы. Местное самоуправление, по мнению Г. Лейтана (Университет г. Коломбо, Шри-Ланка), напротив, адекватно выражает местные интересы, а также интересы национальных меньшинств. При этом оно осуществляет тесные контакты между правительством и управляемыми, подготовку на низовом уровне политических деятелей, способных в будущем выйти на государственный уровень²⁵.

Таким образом, в странах с высоким уровнем развития демократии и социальной свободы местное самоуправление воспринимается не столько как инициатива местного населения, сколько как объективно существующее разделение властей по вертикали, обеспечивающее разумное распределение усилий властных органов на всех уровнях. Подобный подход позволяет выделить новую грань в сущности местного самоуправления. В рамках традиционного подхода местное самоуправление сводилось к положению факультативной структуры, существующей исключительно благодаря субъективной воле граждан или решению вышестоящего органа власти.

Приведенная выше позиция позволяет рассматривать местное самоуправление как закономерную, объективно существующую часть механизма осуществления власти, без которой, равно как и без центральной государственной власти, невозможно управление страной. Следовательно, при сохранении всех демократических начал в определении структуры, компетенции и форми-

ровании системы местного самоуправления цивилизованное государство в лице центральной власти должно быть заинтересовано в существовании системы местного самоуправления и стимулировать ее создание всеми доступными ему средствами и способами.

Теперь остановимся на функциональных возможностях института местного самоуправления как формы социальной свободы и наиболее благоприятной площадки для развития гражданского общества. Несмотря на двойственную природу муниципальной власти, конституционное разделение государственной власти и местного самоуправления имеет практические основания, хотя и не носит абсолютного характера.

Прежде всего любая интерпретация понятия “гражданское общество” предполагает соотношение с понятием “государство”, поскольку первое и исторически, и в теоретическом анализе возникает лишь при наличии второго. Вспомним Г.В.Ф. Гегеля, у которого государство – многоплановое явление, охватывающее различные сферы человеческой жизни, а не только аппаратно-управленческую и политическую. Индивид, с одной стороны, вообще не может существовать вне государства, а с другой – обретение индивидом человеческого (нравственного) облика и законодательное наделение правами и свободами возможны только в государстве²⁶. Соответственно, на наш взгляд, само наделение государством – с помощью принятия соответствующих законов – индивида правами и свободами, а также обязанностями уже является актом проявления публично-правовых начал, что не исключает в то же время частноправового характера самих прав и свобод, которыми индивид наделяется.

Свободные рыночные отношения являются своего рода “онтологическим фундаментом”, на котором может быть построено полноценное гражданское общество, и начало этого строительства уже положено на уровне местного самоуправления.

Г.В.Ф. Гегель пришел к выводу о том, что гражданское общество представляет собой особую стадию в диалектическом движении от семьи к государству, т.е. в процессе длительной и сложной исторической трансформации от Средневековья к Новому времени. “Гражданское общество, – писал он, – есть дифференциация, которая выступает между семьей и государством, хотя развитие гражданского общества наступает позд-

²³ См.: Callaghi T.M. State-society struggle: Zair in comparative perspective. N.Y., 1984. P. 103; Basu R. Public administration: Concept a theories. New Delhi: Sterling publishers, 1986. P. 238.

²⁴ Aldelfer H. F. Local government in developing countries. N.Y., 1964. P. 238.

²⁵ См.: Leitan G.R.T. Local government and decentralized administration in Sri Lanka. Colombo, 1979. P. 232.

²⁶ См.: Андрианов Н.В. Гражданское общество как среда институционализации адвокатуры. М., 2011. С. 35, 36.

нее, чем развитие государства”. Гегельянскую трактовку гражданского общества как “движения от семьи к государству” впоследствии в России воспринял и описал в “Руководстве к познанию законов” М.М. Сперанский, по мнению которого общество в своем бытии имеет предел и не может удовлетворить бесконечных людских желаний. Он считал, что винить общежитие и требовать от него больше, нежели оно может дать, есть болезнь этого века²⁷.

Иными словами, *некий предел “бесконечным людским желаниям” гражданского общества должно установить государство (государственная власть)*, так называемое общество политическое (или государственное). Установление здесь некоего предела, границ ни в коей мере не умаляет свободы гражданского общества, выраженной, по мысли М.М. Сперанского (воспринятой им из учения Г.В.Ф. Гегеля), в желаниях его индивидов. Напротив, отсутствие каких-либо ограничений этих “желаний” (по Гегелю – “войны всех против всех”) свидетельствовало бы не о свободе общества гражданского, а об общественном беспределе, не об упорядоченности гражданских отношений, а о вседозволенности отдельно взятых личностей.

Действительно, помимо конкретной цели, на которую направлена деятельность сообщества, его участников объединяет гражданская позиция, утверждающая честь и достоинство каждого из них и позитивную репутацию сообщества в целом. Без класса частных собственников не было бы полноценных институтов гражданского общества (и их прогрессивного развития), а отсутствие гражданского общества, свидетельствующее так или иначе о доминирующей роли государства над общественной жизнью, только затрудняло бы появление класса частных собственников и, как следствие, развитие народного самоуправления на местном уровне.

Таким образом, следует несколько важных выводов.

Во-первых, самоуправление народа является таким институтом, в котором субъектом управления выступает народ, т.е. все население страны, а его политическим представителем – совокупность совершеннолетних граждан, обладающих активным избирательным правом. Но, поскольку особенностью любой самоуправляющейся системы является отсутствие второй системы, обладающей управленческими полномочиями или

являющейся объектом управления, в рассматриваемом институте народ одновременно выступает и субъектом, и объектом управления.

Во-вторых, можно выделить следующие атрибутивно присущие институту местного самоуправления черты:

а) местное самоуправление является одной из форм народовластия в стране, осуществляемой в пределах строго определенной территории населением (“местным сообществом”), проживающим на этой территории;

б) под местным самоуправлением в соответствии с нормами международного права понимается право и действительная способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона, под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел;

в) малая часть вопросов местного значения все же является прерогативой центральной власти. Это означает, что центральные органы государственной власти должны иметь право в установленной законом форме вмешиваться в деятельность местного самоуправления и его органов;

г) осуществление местного самоуправления является безусловным правом населяющих данную территорию граждан, однако государство в лице центральных органов государственной власти должно обеспечить максимально благоприятные условия, стимулирующие создание системы местного самоуправления, поскольку государство не имеет и не должно иметь структур, способных подменить этот уровень управления.

В-третьих, под местным самоуправлением следует понимать одну из форм социальной свободы (народовластия), представляющую собой свободную и инициативную деятельность населения, проживающего на конкретной территории, которая осуществляется на условиях сочетания местных и государственных интересов и направлена на благоустройство местной жизни и решение вопросов местного характера.

В-четвертых, поскольку субъектом самоуправления народа (как степени социальной свободы общества на уровне местного самоуправления) выступает сам народ, то этот институт можно рассматривать как способ осуществления власти, источником которой является многонациональный народ Российской Федерации, что соответствует духу и смыслу ч. 2 ст. 3 Конституции России.

²⁷ См.: Сперанский М.М. Руководство к познанию законов. СПб., 2002. С. 9, 23.