

УДК 342.4

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ДАЛЬНЕЙШАЯ ЭВОЛЮЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: НА ПУТИ ОТ СУБСИДИАРНОСТИ К «ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ ЦЕНТРАЛИЗМУ»?

© 2022 г. Н. М. Добрынин

*Институт государства и права Тюменского государственного университета;
Федеральный исследовательский центр «Тюменский научный центр
Сибирского отделения Российской академии наук»*

E-mail: belyavskaya@partner72.ru

Поступила в редакцию 17.02.2022 г.

Аннотация. Работа представляет анализ конституционных поправок, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г. и касающихся закрепления принципа единства системы публичной власти, а также последствий их принятия для дальнейшей эволюции местного самоуправления в России. В работе отмечаются воссоздание в последние годы «вертикали» власти по всей цепочке публичного управления, конституционная легитимация этих процессов в результате принятия конституционных поправок 2020 года. Обосновывается вывод о том, что дальнейшая эволюция местного самоуправления в России независимо от ее уклона в сторону вертикализации управления или расширения автономии местных сообществ должна опираться на человекоцентричные основания российской модели конституционализма и нравственные устои российского общества, которые способны стать источником достижения социальной солидарности, возрождения доверия между личностью, обществом и властью, заложить надежный фундамент для полноценной реализации «вечных» конституционных идеалов и ценностей.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционализм, Конституция, федерализм, федеративная идея, субсидиарность, демократический централизм, бюрократизация, публичная власть, конституционные ценности.

Цитирование: Добрынин Н. М. Конституционный принцип единства системы публичной власти и дальнейшая эволюция муниципального управления в России: на пути от субсидиарности к «демократическому централизму»? // Государство и право. 2022. № 5. С. 33–46.

DOI: 10.31857/S102694520019745-0

CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF THE INTEGRITY OF PUBLIC POWER AND FURTHER EVOLUTION OF THE MUNICIPAL GOVERNANCE IN RUSSIA: ON THE WAY FROM SUBSIDIARITY TOWARDS “DEMOCRATIC CENTRALISM”?

© 2022 N. M. Dobrynin

*Institute of State and Law of the Tyumen State University;
Federal Research Center “Tyumen Scientific Center
Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences”*

E-mail: belyavskaya@partner72.ru

Received 17.02.2022

Abstract. The paper represents an analysis of the amendments, which were included to the Constitution of the Russian Federation in 2020, considering of the provisions that provide for the principle of integrity of the system of public power, and of the consequences of their adoption in the context of further evolution of local self-government in Russia. It is noted that last years a “vertical” of power was re-created throughout the entire chain-line of public administration, and that these processes were constitutionally legitimated by the constitutional amendments of 2020. It is argued the conclusion that further evolution of local self-government in Russia, regardless to its trends to the side of “verticalization” or to the side of spreading autonomy, should be based on the human-focused fundamentals of the Russian constitutional model and on the ground of moral basics of the Russian people which are able to become a source of achieving of the social solidarity, revival of a trust between people and government, maintain a firm basis for a complete implementation of the “eternal” constitutional ideals and values.

Key words: local self-government, constitutionalism, Constitution, federalism, federative idea, subsidiarity, democratic centralism, bureaucratization, public power, constitutional values.

For citation: Dobrynin, N.M. (2022). Constitutional principle of the integrity of public power and further evolution of the municipal governance in Russia: on the way from subsidiarity towards “democratic centralism”? // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 33–46.

**Конституционная модернизация 2020 года —
катализатор преобразований
в российской системе публичной власти:
постановка проблемы**

Одной из весьма заметных новелл, появившихся в Конституции РФ в результате внесения в нее в 2020 г. обширных поправок, несомненно, выступает провозглашение конституционного принципа единства системы публичной власти, подкрепленное рядом детализирующих его положений — прежде всего об инкорпорации в эту единую систему публичной власти органов местного самоуправления.

Эта новелла, на наш взгляд, не только призвана придать оформление в конституционном тексте уже давно развивающейся в нашей стране тенденции, но и в т.ч. наметить вектор дальнейшего сопряжения различных элементов системы публичной власти: таковыми в буквальном истолковании обновленной редакции ч. 3 ст. 132 Конституции РФ выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления.

С одной стороны, такое решение конституционного законодателя следует оценивать положительно: с той точки зрения, что конституционная инкорпорация и органов государственной власти, и органов местного самоуправления в единую систему публичной власти предполагает окончательное и притом вполне однозначное разрешение дискуссии об организационной обособленности местного самоуправления от системы органов государственной власти при решении различного рода публичных дел, отнесенных к ведению муниципального уровня публичной власти. Если формулировать точнее, то подобное разрешение существовавших ранее неопределенностей в рамках конституционного текста, по сути, основано

на признании гомогенности природы и методов отправления в обществе любых форм публичной власти, основанных на применении (по необходимости) юридически легализованных мер принуждения.

Однако, с другой стороны, при всей принципиальной верности такого посыла практические эффекты ее реализации в конституционном тексте могут быть различны: в зависимости от применяемых в тексте Основного Закона формулировок, их истолкования и последующего развития в актах текущего (подконституционного) правотворчества «гомогенизация» различных подсистем, звеньев в рамках единой системы публичной власти может обеспечиваться различными средствами и облекаться в разные формы. Диапазон вариаций здесь весьма широк, но полярными разновидностями, на наш взгляд, в данном случае выступают достижение единства системы публичной власти посредством универсализации целеполагания и обеспечения функционального единства подсистем (т.е. в основном их координация и кооперация), с одной стороны, и установление субординационных форм взаимодействия звеньев (т.е. некая «вертикаль») — с другой.

В конечном счете выбор конкретных форм и методов обеспечения единства системы публичной власти становится вопросом федерализации либо дефедерализации государственного устройства — если, конечно, саму федеративную идею рассматривать в достаточной мере широко, не ограничиваясь лишь формальными и наличными признаками территориальной организации публичной власти (т.е. рассматривать федерализацию и, как следствие, федерализм как некий системообразующий принцип демократизации публичной власти применительно к различным территориальным уровням ее осуществления).

При этом в нашей стране принцип федерализма по-прежнему остается одной из ключевых конституционных ценностей, что в целом предопределяет общий вектор любых преобразований по части территориальной организации публичной власти в рамках российской модели конституционализма. Да и ст. 12 Конституции РФ, входящая в число основ конституционного строя, как известно, не подвергалась каким-либо изменениям ни в 2020 г., ни когда-либо еще со времени принятия Конституции РФ 1993 г.

Вместе с тем в отношении сферы местного самоуправления многие коллеги-конституционалисты уже достаточно давно выражают обеспокоенность и озабоченность, утверждая, что с течением времени данный институт всё больше превращается в конституционно зафиксированную декорацию, которая, в сущности, имеет мало общего с действительно складывающимися процессами и формами отправления публичной власти на местах — в городских и сельских поселениях, городских округах, муниципальных районах, внутригородских территориях городов федерального значения и других муниципальных образованиях страны.

Так, например, проф. А. Н. Костюков справедливо пишет: «Местное самоуправление — наиболее простая и эффективная форма самоорганизации населения для самостоятельного решения вопросов местного значения. Местное самоуправление призвано оживить гражданскую активность населения, в том числе с целью принятия публично значимых решений»¹. И далее, опираясь на материалы социологических наблюдений, применительно к текущей ситуации в России он отмечает: «Муниципальная демократия развивается в настоящее время так, что с позицией населения в процессе управления на местном уровне практически не считаются. Непродуманные подходы к реформированию местного самоуправления обусловили отстраненность населения от осуществления муниципальной власти (как напрямую, так и опосредованно). Социологические исследования свидетельствуют о пассивности населения в реализации права на местный референдум и муниципальные выборы. Значительная часть граждан убеждена в том, что местный референдум и принятые на его основе решения малоэффективны, и их голоса не принимаются во внимание. Основными причинами неявки граждан на муниципальные выборы, по данным социологических опросов, являются: “убежденность в неспособности влиять на муниципальную власть посредством выборов”; “отсутствие среди кандидатов на статус депутата представительного органа муниципального образования,

главы муниципального образования человека, который бы им импонировал, которому бы они доверяли”, и “недоверие власти”»².

О «перегибах» регулятивного законодательного воздействия на сферу местного самоуправления в России пишет, к примеру, и проф. Н. Л. Пешин, который указывает: «Существует... глобальная проблема, связанная с организацией муниципальной власти. Определение данного понятия, то есть определение того, что такое “общие принципы организации местного самоуправления”, не содержится ни в Конституции РФ, ни в нормах Закона № 131-ФЗ. И поэтому давно возникла и вплоть до сегодняшнего дня подтверждается практика, в рамках которой любые положения, которые законодатель сочтет необходимым или возможным включить в нормы названного Федерального закона, автоматически становятся “общими принципами организации местного самоуправления”. Фактически же, если исходить из классического определения теории права, заключающегося в том, что принципы права — это основные, исходные цели, начала, выражающие сущность права как специфического социального регулятора, в которых выражаются и конкретизируются его сущность и социальное назначение, можно очень четко увидеть, что в нормах Закона № 131-ФЗ *вопросам общих принципов посвящена только преамбула* (выделено мною. — Н. Д.). Все остальные его положения содержат исчерпывающее, детальное регулирование тех или иных сфер организации местного самоуправления. Например, вопросы местного значения определены в главе 3 таким образом, что у органов местного самоуправления не остается ни малейшей возможности расширить их перечень. Закреплен исчерпывающий перечень видов муниципальных образований, детально прописана их компетенция, жестко закреплен перечень органов местного самоуправления, которые обязаны иметь каждое муниципальное образование, и т. п.»³.

Далее он делает вывод: «муниципальная власть должна существовать как особый публично-правовой феномен... [К]ак и государственная власть, она обеспечивает подчинение себе субъектов муниципально-правовых отношений, но при этом муниципальная власть обладает качественно отличающимися ее от государственной власти признаками. Но вся та реформа, которая шла в последние годы..., направлена, по нашему мнению, именно на то, чтобы муниципальная власть перестала

² Там же. С. 61, 62.

³ Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 12. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-6-10-15

¹ Костюков А. Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61.

существовать в обрисованном выше виде. Муниципальная власть должна слиться с властью государственной, органы местного самоуправления должны превратиться в местные органы государственной власти. Вероятность развития именно такого сценария была давно показана и исследована, в том числе и автором этих строк...»⁴.

Не углубляясь в детальный анализ приведенных выше и схожих с ними точек зрения ученых-экспертов в области муниципального права, отметим, что с учетом изложенного выше вопрос о превалирующем тренде эволюции местного самоуправления в стране (в т.ч. и в контексте реализации принятых в 2020 г. конституционных поправок) отнюдь не праздный.

Будучи одной из форм народовластия, местное самоуправление как особый публично-правовой и общественно-политический институт формирует (и, возможно, даже в более критически значимом отношении, чем нам может казаться на первый взгляд) общий климат социально-экономических и политико-правовых процессов в государстве.

Думается, с нами согласятся — ведь от того, как «чувствует» себя местное самоуправление, какова реальная конфигурация решения на местах наиболее приближенных к каждому жителю вопросов и проблем, зависит широчайший спектр элементов устойчивости и прогрессивного развития любого общества: в ряду этих элементов даже в первом приближении можно назвать доверие (и недоверие) населения к власти, удовлетворенность качеством жизни (а значит, и стремление к воспроизводству популяции), сопричастность к решению публично (или даже государственно) значимых задач, которая непосредственно влияет на процессы солидаризации и поляризации в обществе; всё в сумме — это уже, по сути, вопрос национальной безопасности и стратегии национального развития.

Вот почему представляется важным предпринять попытку дополнительной оценки тенденций, давно уже ставших явными применительно к местному самоуправлению в стране. Однако дабы эта попытка не стала тривиальной, автор считает необходимым дать релевантные оценки происходящих процессов — прежде всего с учетом наметившихся векторов имплементации конституционных поправок, принятых в 2020 г., — с точки зрения проблематики субсидиарности (и в целом федеративной идеи) во взаимоотношениях органов публичной власти различных уровней, а также в контексте весьма вероятной (или даже актуальной) дальнейшей бюрократизации власти в случае выбора в России политического курса на построение *de facto* нового «демократического централизма».

Федеративная идея и концепция субсидиарности как отправные точки территориального разделения властей в демократическом правовом государстве

Хорошо известно и, по сути, в настоящее время общепризнанно утверждение о том, что для нашей страны с ее гигантскими пространствами, существенными различиями в климатическом и ресурсном потенциале территорий, их этническом составе и культурологической составляющей, вероятно, какой-либо иной вариант территориальной организации публичной власти, кроме федеративного, попросту нерационален.

Но считаем, многие согласятся с тем, что между ***федерализмом как образом государственного правления*** и федеративным принципом государственного устройства может существовать довольно ощутимая разница. Ведь реальное соотношение идей федерализма с другими конституционными принципами и ценностями во многом определяет как практическую состоятельность последних, так и в целом цивилизационный облик России на рубеже тысячелетий.

При этом, по нашему убеждению, стержневым элементом в интерпретации характерных черт федеративной идеи в современных условиях должен являться закрепленный в числе основополагающих конституционных ценностей многих государств (в т.ч. и унитарных по форме своего государственного устройства) принцип народовластия (принцип демократии). *Именно этот принцип — фундаментальная мировоззренческая парадигма формирования и отправления публичной власти на всём суверенном пространстве правового государства на основе всеобщего гражданского соучастия в этих процессах.*

Почему? Прежде всего потому, что ***федерализм*** (если говорить о нем как о реально имплементированном в конституционные практики принципе территориальной организации публичной власти безотносительно к тому, является ли рассматриваемое государство унитарным или федеративным по своей форме) служит институциональной и одновременно идеологической (аксиологической) основой реализации демократической идеи в пространственном (территориальном) аспекте жизни общества и функционирования государства.

Стало быть, конституционная идея народовластия, из которой естественным образом проистекают в т.ч. ценности разделения властей и эффективного государственного управления, вполне закономерно представляется осевым, системообразующим фактором не только понимания и интерпретации, но и поступательного развития, модернизации всей национальной модели конституционализма.

⁴ Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 14.

И это крайне важное, полагаем, понимание: именно такой подход позволяет рельефно воспринимать органическую взаимосвязь федеративной идеи с другими значимыми конституционными ценностями — например, с различными аспектами суверенитета, с проблематикой пределов, форм и гарантий реальности самоорганизации населения на местах (а значит, и местного самоуправления), с вопросом о допустимых границах вмешательства государства в жизнь отдельных граждан и их коллективов.

Если же более предметно говорить о соотношении современной российской модели федерализма с конституционными ценностями демократии, разделения властей и эффективного государственного управления с практических и даже прагматических позиций, то, на наш взгляд, следует обратить внимание в первую очередь на принцип субсидиарности и связанную с ним концепцию. Он выступает прежде всего как способ сбалансированной соорганизации разных элементных уровней в пределах многоуровневой управляющей системы, но в последнее время по не вполне понятным причинам приобретает трактовку главным образом в качестве принципа, обеспечивающего большую приближенность и, как следствие, вовлеченность народа в решение публично значимых дел — государственных или местных.

Хотя, как можно обоснованно полагать (ведь этому есть масса практических подтверждений), само по себе *«перекладывание»* на более *«приближенный»* к народу уровень публичной власти дел и вопросов, не представляющих *«интереса»* для более высокого уровня, на деле вовсе не означает упрочения и развития реальной вовлеченности народа в управление делами общества и государства. Особенно, если принять во внимание современные *«стандарты»* отношения к людям со стороны многих власть предержащих: когда из уст главы государства слышишь прямые воззвания не допускать чванства и хамства по отношению к людям, остается лишь сокрушенно поражаться нашим нынешним реалиям⁵.

Между тем в классическом понимании принцип субсидиарности вовсе не о приближении публичной власти к населению (народу); хотя некоторые внешние аспекты реализации данного принципа, безусловно, создают такое впечатление. Однако оно является ошибочным.

Как верно отмечает М.В. Глигич-Золотарева, ссылаясь на европейских коллег-экспертов

⁵ См.: Астафурова К. Путин потребовал от властей исключить чванство и хамство к гражданам. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/07/2019/5d31c6cc9a7947fd7d60e3f3> (дата обращения: 01.03.2022).

(а концепция субсидиарности была разработана и развита именно в ходе продолжающейся «федерализации» Европейского континента), «постулируя данный принцип, часто забывают о том, что идеология субсидиарности построена на противостоянии и взаимодействии двух принципов осуществления полномочий:

- принципа низшего уровня;
- принципа лучшего уровня.

А принцип лучшего уровня — “отдай другим то, что не можешь сделать сам” — подразумевает осуществление полномочий на уровне, где это может быть сделано лучшим и наиболее эффективным образом. В противном случае, никакая субсидиарность не работает. И очень часто, особенно в России, низший уровень и лучший уровень — совершенно разные уровни публичной власти»⁶.

Отсюда самым естественным образом вытекает ключевая проблема реализации федеративной идеи в современных условиях: это проблема поиска баланса между централизацией и децентрализацией власти. Очевидно, что многовекторные процессы централизации и децентрализации власти характерны для всех без исключения государств; они протекают постоянно — так, что порой практически в режиме реального времени можно наблюдать за трансформациями, происходящими в этом контексте и в поле деятельности публичной власти, и в жизни общества в целом.

Для России, с её многовековой историей унитаризма, самодержавия и имперского правления территориями, а также с учетом, в сущности, укоренившейся сегодня *«вертикали»* власти обозначенная выше проблема централизации и децентрализации власти, особенно с учетом формального сохранения в Конституции РФ федеративной идеи (на фоне трансформаций, происходящих как в подсистеме муниципального управления, так и на уровне субъектов Российской Федерации), приобретает особую значимость: до сих пор остается не до конца выясненным, является ли федерализм (в его широком, онтологическом понимании) единственной приемлемой формой эволюционного развития конституционной модели Российского государства или же более приемлема всё же унитарная идея.

Ростки этих сомнений, колебаний во мнениях и ценностях, безусловно, произрастают из того обстоятельства, что Россия на протяжении подавляющей части своей истории всё же была унитарным государством, а первый опыт федерализации явился лишь некоторым ответом (притом, весьма

⁶ Глигич-Золотарева М.В. Пределы децентрализации // Федерализм. 2015. № 4 (80). С. 91.

ущербным ответом) большевиков на нерешенность национального вопроса и статуса имперских окраин в позднюю эпоху российского царизма.

Добавить к этому следует и крайне негативный опыт внедрения в России методом *«шоковой терапии»* идей федерализма в 1990-е годы (по западным образцам), что в условиях резкой смены социальных парадигм под лозунгами свободы, равенства и *«братства»* лишь усиливало разбалансировку и демонтаж остатков системы государственного управления страной (вплоть до открыто сепаратистских выступлений и сопровождавшихся военными действиями кампаний по провозглашению независимости отдельных составных частей Российской Федерации).

Полагаем, что имеет смысл дополнительно проанализировать, так ли уж плоха федеративная идея для России и действительно ли нам так необходима именно *«вертикаль»*.

Почему федерализм?

В силу отмеченных нами выше причин (которые условно можно назвать *«тяжелым наследием»* 1990-х годов) период истории современной России в начале 2000-х годов был в значительной степени ознаменован необходимостью преодоления наиболее острых кризисных явлений. В этих условиях естественным образом возник вопрос о выборе курса дальнейшего развития страны, укрепления и совершенствования основ российской государственности, которые получили свое закрепление в Конституции РФ 1993 г. В данном контексте одним из наиболее ярких ориентиров, который, как представляется, во многом обусловил выбор руководством страны политического и идеологического векторов, стало научное и творческое наследие видного русского философа И.А. Ильина⁷, отвергнутое советской властью и преданное ею забвению.

Однако то, что политико-социальный курс России в те годы был сориентирован на идеи И.А. Ильина, само по себе не было обусловлено лишь отрицанием советской модели государственного и общественного строительства на основе обращения к консервативным воззрениям дореволюционного периода: произведения И.А. Ильина, будучи созданными в первой половине XX столетия, по нашему убеждению, с необыкновенной точностью отражают те события, с которыми столкнулось государство на историческом рубеже перехода от советского строя к новому

конституционному строю. Выводы же, сделанные этим ученым, не опровергаются, а напротив, находят подтверждение и в наши дни, когда научное общество располагает значительно более широким методологическим инструментарием.

При этом ценность идей И.А. Ильина применительно к обсуждаемой в настоящей работе проблеме дальнейшей эволюции местного самоуправления в нашей стране (как одной из ипостасей федеративной идеи) в фокусе различных аспектов демократии, разделения властей и эффективности публичного управления состоит в том, что государство в целом, а также внутригосударственные и межгосударственные отношения ученый ставил на рациональную основу, опираясь на правосознание конкретного индивида, групп индивидов, общества.

Правосознание, в свою очередь, выражает восприятие и понимание индивидами естественно-правовых начал, справедливости, общей цели, объединяющей их в различные сообщества. В преломлении сквозь призму современных реалий эта методология представляется по-прежнему крайне перспективной в качестве теоретико-правового и идеологического базиса для эффективной модернизации российской государственности.

Раскрывая концептуальные подходы к восприятию и оценке федеративной идеи, первое, что констатирует И.А. Ильин, это неудовлетворительное состояние учения о федерализме, особенно той его части, которая лежит в *«зоне ответственности»* отечественных мыслителей: «Большинство наших доморожденных федералистов имеет лишь смутное понятие о предмете своих мечтаний: они не понимают — ни юридической формы федерации, ни условий возникновения здорового федерализма, ни истории федеративной государственности. Видят во всем этом некую завершительную форму “политической свободы”, которая якобы должна всех удовлетворить и примирить; и по старой русской привычке решают: “чем больше свободы, тем лучше!”»⁸.

Обозначенная мысль И.А. Ильина созвучна позиции, высказанной его коллегой по Московскому университету А.С. Яценко еще в 1912 г.⁹: «Мы не знаем ни одной русской попытки дать хотя бы приблизительно самостоятельное построение федеративной теории»¹⁰.

И.А. Ильин, анализируя юридическую природу федерации, отмечает: «В науке государственно-го права федерацией называется союз государств,

⁷ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. // Росс. газ. 2005. 26 апр.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. // Росс. газ. 2006. 11 мая; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Росс. газ. 2014. 5 дек.

⁸ Ильин И.А. Что такое федерация? // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1. С. 228 (далее — Наши задачи...).

⁹ Работы И.А. Ильина, содержащие рассматриваемые мышления о федерализме, датированы 1949–1951 гг.

¹⁰ Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 77.

основанный на договоре и учреждающий их законное, упорядоченное единение. Значит, федерация возможна только там, где имеется налицо несколько самостоятельных государств, стремящихся к объединению. **Федерация отправляется от множества и идет к единению и единству. Это есть процесс отнюдь не центробежный, а центростремительный. Федерация не расчленяет (не дифференцирует, не разделяет, не дробит), а сочленяет (интегрирует, единит, сращивает)** (выделено мною. — Н.Д.)¹¹.

Исторически федерация всегда образовывалась из союза малых государств — таково, полагал И.А. Ильин, типичное возникновение классического федеративного государства: снизу — вверх, от малого — к большому, от множества — к единству. Федеральные конституции устанавливают меру самостоятельности членов федерации — обычно во всем, что касается их местных дел и что не опасно для единства. Возможности союзного государства по превышению своей компетенции и вмешательству в местные дела строго ограничены. Отсюда идея федерализма, по Ильину, получает помимо своего главного, объединяющего и центростремительного значения еще и обратный оттенок: «неугасшей самобытности частей, их самостоятельности в законных пределах, их органической самостоятельности в недрах большого союза»¹²; **это, по нашему убеждению, явственное всего обнаруживает, маркирует имманентную связь федеративной идеи с демократическим принципом организации и отправления публичной власти.**

Классическая федерация, по мнению И.А. Ильина, есть пример государства-корпорации, соединяющей (в т.ч. посредством самоорганизации) разрозненные части государства в единое целое.

И.А. Ильин, подводя итог своему исследованию вопроса о федерализме, делал вывод о наличии у федеративного строя «необходимых государственных и духовных предпосылок (курсив мой. — Н.Д.)».

Если же в соответствующем государстве этих жизненных предпосылок не сложилось, там, по Ильину, введение федерации неминуемо вызовет «вечные беспорядки, нелепую провинциальную вражду, гражданские войны, государственную слабость и культурную отсталость народа (курсив мой. — Н.Д.)»¹³.

И.А. Ильин в числе жизненных предпосылок или, иными словами, «основ» федерации называл следующие¹⁴.

Во-первых, наличие у истоков федерации нескольких самостоятельно оформленных государств, каждое из которых является более или менее самостоятельным и готовым отстаивать свою независимость: «Политические амебы, кочевые пустыни, фиктивные “якобы-государства”, вечно мятущиеся и политически взрывающиеся общины... — не могут федерироваться... Заключать с ними договор было бы нелепым делом: они подлежат не федерации, а культурной оккупации и государственному упорядочению».

Во-вторых, стоящие у истоков федерации государства должны быть сравнительно невелики, настолько, чтобы единое из них вновь возникающее государство «имело жизненно-политический смысл»: «Чем больше территория, чем многочисленнее население, чем разнообразнее составляющие его народы, чем сложнее и крупнее державные задачи — тем труднее осуществить федеративную форму государства... И потому есть условия, при которых требование федерации равносильно началу... расчленения».

В-третьих, договаривающиеся государства должны реально нуждаться друг в друге — и стратегически, и хозяйственно, и политически, причем важен именно факт осознания протосубъектами федерации этой нужды: «Там, где центробежные силы превышают центростремительные и где малые государства неспособны к объединению, там ищут спасения не в федеративной, а в унитарной форме».

В-четвертых, наличие высокого уровня правосознания: «Есть государственные формы, осуществимые при примитивном, наивном и шатком правосознании. Так, унитарное государство гораздо меньше зависит от уровня народного правосознания, чем федеративное; авторитарное государство гораздо меньше вовлекает граждан в свое строительство, чем демократическое. Но именно поэтому федерация и демократия возможны только там, где в народе воспитано чувство долга, где ему присущи свободная лояльность, верность обязательствам и договорам, чувство собственного достоинства и чести и способность к общинному и государственному самоуправлению (выделено мною. — Н.Д.)».

В-пятых, федерация возможна только там, где народу присущи искусство соглашения и дар политического компромисса: «Нет их и все будет

¹¹ Ильин И.А. Указ. соч. Т. 1. С. 228.

¹² Там же. С. 229, 230.

¹³ Ильин И.А. О псевдофедерациях // Ильин И.А. Наши задачи... Т. 1. С. 235.

¹⁴ См.: Ильин И.А. Жизненные основы федерации // Там же. С. 240–243.

завершаться “драками новгородского веча”... (или же, соответственно, — гражданскими войнами)».

Наконец, *в-шестых*, амбициозность и масштабность задач, стоящих перед федеративной формой государственного устройства, неизбежно требует сильной власти в федеративном государстве. «Корпоративное» начало, заложенное в основу создания добровольного (по Ильину, — не иначе!) федеративного союза, усложняет миссию власти за счет необходимости отыскания разумного баланса между решением общефедеральных вопросов в центре и сохранением на местах самобытности образовавших федерацию субъектов, поскольку достойное несение этой миссии и есть залог сохранения федерации.

Как видно из вышеизложенного, контекст философских и научных взглядов И.А. Ильина очевидным образом коррелирует с современными реалиями российской государственности, искажениями того оптимального соотношения права, государственной власти и самоуправления на местах, которые не прекращаются в нашем обществе на протяжении уже без малого 30 лет.

Ряд важнейших принципов и идей, которые могут быть почерпнуты из научно-философского наследия И.А. Ильина, по сути, образуют столь необходимый ныне фундамент мировоззренческой, духовно-ценностной парадигмы российского **федерализма как образа государственного правления**, который не только должен, но и может развиваться единственно лишь в органичном соединении с ценностями народовластия (демократии), разделения властей и поступательного роста эффективности публичного управления.

При этом особо отметим, что идея народовластия (демократии), имманентно включаемая либеральными идеологами в основание любых процессов децентрализации, в действительности не имеет ничего общего с мыслью о том, что федерализм жизнеспособен лишь при условии предоставления максимальной политической самостоятельности составным частям федерации и, далее (ниже), местным сообществам.

В действительности **федерализм как образ государственного правления** жизнеспособен тогда и постольку, когда и поскольку в распределении публичной власти между федеральным центром, субъектами федерации и муниципальными сообществами имеется необходимый — конституционно взвешенный — баланс, и достигнутое тем самым равновесие поддерживается и разделяется таким количеством участников общественно-политического процесса, при котором доля «несогласных» является социально незначимой и стремится к нулю.

Несколько тезисов о «вертикали», бюрократизации власти и последствиях «ручного управления»

Следует признать, соглашаясь с мнениями коллег-экспертов в области муниципального права, приведенными в начале данной работы, невозможно отрицать, что в нашей стране в сфере правового регулирования местного самоуправления (если, в сущности, еще допустимо оперировать именно этим понятием в контексте складывающихся реалий) еще и до принятия в 2020 г. обсуждаемых здесь конституционных поправок отчетливой стала тенденция по встраиванию муниципального уровня управления в единую вертикаль власти.

Профессор В.Д. Зорькин незадолго до обнародования Президентом РФ В.В. Путиным инициативы по внесению широкого блока поправок в Конституцию РФ, писал в одной из своих работ: «Разумеется, у нашей Конституции есть недостатки... Конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации. <...>. Недостатки существуют и в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами»¹⁵.

Президент РФ, в свою очередь, в октябре 2019 г. на одном из обсуждений, освещавшихся в прессе, выразил следующую точку зрения на проблемы координации между органами государственной власти и органами местного самоуправления: «Нужно как-то скоординировать деятельность всех уровней власти: муниципальную и государственную. Нужно, чтобы все-таки хоть в чем-то была какая-то вертикаль, чтобы все это эффективно функционировало...»¹⁶.

Таким образом, закономерно, что с принятием в 2020 г. поправок в Конституцию РФ отмеченная выше тенденция не только получила конституционное оформление и легитимацию, но и была подкреплена «заделом» для ее дальнейшего усиления посредством подконституционного нормотворчества.

Озабоченности, вызываемые данным обстоятельством, по большей части очевидны и известны. Ключевой из них, на наш взгляд, выступает

¹⁵ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Росс. газ. 2018. 10 окт.

¹⁶ Путин: вертикаль между местной и госвластью должна быть, но в рамках Конституции // Официальный Интернет-портал ТАСС // <https://tass.ru/politika/7027947> (дата обращения: 01.03.2022).

проблема бюрократизации власти и дальнейшее упрочение практик т.н. «ручного управления».

Полагаем, размышляя над обозначенной выше проблемой, будет уместным привести ряд суждений проф. С.А. Авакьяна: «Любой ветви власти — законодательной, исполнительной, судебной — неизбежно грозит со временем бюрократизация. Ее проявления заключаются в следующем: забота о себе и расширение своих льгот; увеличение круга своих прав, с одной стороны, и стремление сбросить “трудные” полномочия на чужие плечи — с другой; попытка уйти от ответственности перед другими органами и тем более народом... В итоге, какие бы прекрасные ни были идеи конституции, пришедшие к власти депутаты и чиновники создадут свой “конституционализм”. Его основные проявления будут состоять в том, чтобы законодательный орган власти наполнить депутатами, которых быстро могут сделать послушными, “карманными”, чтобы аппарат исполнительных органов пополнился себе подобными, претендент на должность уже на стадии приема на работу был готов стать частью корпоративного сообщества, чьи интересы выше чаяний простых людей..., для двух этих категорий будет совсем неплохо, если в судьи придут слабые профессионально люди...»¹⁷.

От себя добавим, что, безусловно, хотя коллега-ученый рассуждает в данном случае с позиций «классического» подхода к разделению властей (упоминает три ветви власти), все сформулированные им тезисы, по нашему мнению, вполне применимы и к т.н. разделению властей по вертикали (когда речь идет о распределении властных функций и полномочий между центром и местами).

Значимым в понимании феномена и негативных аспектов бюрократизации власти при выстраивании и укреплении управленческой вертикали является тезис о том, что, в сущности, бюрократизация проявляется и усиливается тем больше, чем более явно и остро в обществе присутствует проблема доверия — в ее широком измерении, включая и вопросы доверия народа (населения) к власти.

В сущности, этот тезис и объясняет, почему проф. А.Н. Костюков, чьи наблюдения были приведены в начале данной работы, также апеллирует к результатам социологических опросов по поводу оценки гражданами собственной вовлеченности в решение местных дел, в которых одними из наиболее частых ответов респондентов являются ссылки на недоверие (в том или ином виде) к действующей власти¹⁸.

¹⁷ Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Московского ун-та. Сер. II. Право. 2014. № 1. С. 64.

¹⁸ См.: Костюков А.Н. Указ. соч. С. 61, 62.

Но чем острее в обществе кризис доверия, тем более сложные процедуры функционирования публичной власти требуются в попытке предотвратить возможный рост личностного начала в осуществлении властных полномочий, минимизировать, а то и вовсе устранить проявление субъективного при осуществлении государственных функций. При этом всем давно известно, что подобная ситуация — тупиковая по своей сути: ведь одним из механизмов, гарантирующих надлежащее отправление публичной власти, является контроль, но при этом очевидно, что за «первым» контролёром можно тоже устанавливать контроль, как и за «вторым» контролёром, и за «третьим». Всё это в конечном счете превращает механизм осуществления публичной власти в бег по замкнутому кругу, выхолащивает саму суть реализации властных полномочий — с позиций их взаимосвязи с правовыми ценностями, а в крайнем проявлении — и вовсе приводит к параличу публичного управления.

В этой связи в области государственно-правовых наук давно уже доказана и стала аксиомой истина о том, что устройство государства в целях наилучшего обеспечения общего блага должно быть таким, чтобы оно эффективно исключало *излишнюю* бюрократизацию публичной власти; ведь очевидным является то, что бюрократизация публичной власти не только сама по себе имеет больше «минусов», нежели «плюсов», но и в крайнем своем проявлении открывает путь вообще к узурпации власти одним лицом (или немногими) — как показано выше, власть объективно не может осуществлять эффективный контроль в отношении себя самой.

Самостоятельными проблемами для анализа в данном контексте выступают такие явления, как *сращивание власти с крупным капиталом* (что неизбежно ведет к олигархизации публичного управления), а также т.н. «*приватизация государства*» (о ней говорят, когда имеют в виду ситуацию монетизации властных полномочий должностным лицом в собственных корыстных интересах или в интересах своего окружения).

В этой связи весьма актуальным выглядит мнение проф. Г.Г. Арутюняна: «“Корпоративная демократия” (олигархизация всех ветвей власти) более опасна для общественной системы, чем тоталитарная система, которая имеет свои определенные правила, несмотря на то что по своей сути также носит иррациональный характер. Однако последняя не построена на искаженных в общественной практике конституционных ценностях. Основная угроза корпоративной демократии заключается именно в том, что демократические ценности последовательно деформируются и впоследствии мутируют, теряют значение, становятся для общества

не только неприемлемыми, но и опасными»¹⁹. В таких условиях индивид выступает не как «договорной субъект со своими естественными правами, а как зависящее от воли и подаяния работодателя средство производства»²⁰. Далее ученый справедливо подчеркивает: «Это качество, характерное для феодальных общественных отношений, **приобретает новую форму и окраску в демократической упаковке в условиях квазиконституционализма** (выделено мною. — Н.Д.)»²¹.

Одной из наибольших опасностей «корпоративной демократии» является также то, что ценности, попавшие под воздействие мутации, становятся воспроизводимыми и по мере постепенного прогрессирования этой ситуации исключают восстановление жизнеспособности системы естественным путем, а истинные ценности становятся не востребуемыми. «Тотальная олигархизация властей приводит к тотальной криминализации социальной системы, особенно в тех случаях, когда самыми богатыми людьми в государстве становятся высшие государственные чины и политическая элита посредством теневых отношений с бизнес-средой»²².

Представляется, что недопущение олигархизации легче, чем ее преодоление. Последнее требует огромных усилий, времени и серьезной реставрации деградировавших реалий. Для недопущения олигархизации необходима последовательность в конституционализации общественных отношений, в т.ч. и путем преодоления коллизий между конституцией страны и правореализационной практикой в целом.

Уверены, что основной путь здесь один, и он, в сущности, известен: **обеспечение реального разделения властей, одним из значимых факторов и условий которого как раз выступают верификация истинности и последовательная имплементация федеративной идеи** — в ее широком, экзистенциальном значении, когда, по сути, второстепенным становится то, каким государство является по форме — унитарным или федеративным, а во главу угла ставится федерализм как метод (и как философия) государственного правления. Это в т.ч. означает **необходимость (и онтологически обусловленный детерминизм) синонимичного восприятия федеративной идеи, с одной стороны, и принципа субсидиарности как**

главствующего условия рационального распределения власти между центром и местами — с другой.

Разумеется, при условии корректной трактовки этого принципа в его двуедином прочтении: в качестве критерия «низшего» (наиболее близкого к населению) и одновременно лучшего уровня управления.

Заключение: апологетика местного самоуправления в перекрестье «вечных» конституционных идеалов и ценностей

Обсуждение перспектив института местного самоуправления в современной России на фоне принятия в 2020 г. конституционных поправок и в контексте по-прежнему провозглашенной в Конституции РФ федеративной идеи, представляющей в качестве прежде всего концентрированного выражения принципа субсидиарности в отправлении публичной власти на разных уровнях управления, неизбежно побуждает к рассмотрению проблематики местного самоуправления в нерасторжимой связи с другими фундаментальными конституционными ценностями — «вечными» конституционными идеалами, если обратиться к фигуральному выражению проф. Н.С. Бондаря²³.

Такой подход не только оправдан, но и объясним по меньшей мере с точки зрения формальной логики: ст. 12 Конституции РФ, устанавливающая базовые параметры функционирования местного самоуправления в стране, включена в число основ конституционного строя России, в связи с чем *местное самоуправление уже само по себе надлежит рассматривать в качестве конституционной ценности того же порядка, что и демократия, высшая ценность человека, достоинство личности, правовое государство, федерализм, разделение властей, неизменность суверенитета страны и ряд других.*

В силу включения базовой нормы о местном самоуправлении (и его критически значимых признаках) в главу об основах конституционного строя России данные конституционные положения не только по-прежнему находятся в составе конституционного текста, не только не претерпели никаких изменений со времени принятия Конституции в 1993 г., но и имеют приоритетный характер по отношению к нормам, включенным в гл. 3—8 Конституции РФ.

Восприятие института местного самоуправления в качестве интегральной, неотъемлемой составляющей общей парадигмы российского конституционализма вполне естественным образом

¹⁹ Арутюнян Г.Г. Современный конституционализм: парадигмы реальности и вызовы // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14—15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014. С. 33.

²⁰ Там же.

²¹ Там же.

²² Там же.

²³ См.: Бондарь Н.С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 20—34.

приводит к выводу о том, что в сфере местного самоуправления (подобно тому, как в капле воды отражается всё то, что отражается и в целом на водной глади) мы можем наблюдать абсолютно те же сильные и слабые стороны, которые свойственны отечественной модели конституционализма в ее общем, всеобъемлющем масштабе.

Соответственно, и существующие сегодня острейшие проблемы российского конституционализма, порожденные сохранением онтологического разрыва между сущим и должным, закономерным образом оказывают непосредственное влияние на то, каким мы должны были бы видеть местное самоуправление в стране и каким мы его видим на самом деле.

Выше нами уже формулировалась мысль о том, что последние конституционные поправки не только фиксируют накопленный в последние два десятилетия опыт конституционного развития, но и намечают контуры, тенденции дальнейших общественно-политических преобразований в России.

Какими будут в конечном счете эти преобразования? Насколько они укрепят «вечные» конституционные идеалы и ценности или, напротив, их трансформируют? Поиск ответов на подобные нетривиальные вопросы, на наш взгляд, составляет одну из приоритетных задач отечественной науки конституционного права на современном этапе.

Многие, в т.ч. и авторитетные коллеги-конституционалисты, подчеркивают, что последние внесенные в Конституцию РФ поправки усиливают конституционные гарантии личности в аспекте провозглашения особой заботы государства о детях, семье, традиционных ценностях, о развитии сферы социального обеспечения граждан и т.д. Но не меньшее (а возможно, и большее) число сограждан задаются вопросом: а прежний текст Конституции разве не позволял проводить соответствующую государственную политику, закреплять и обеспечивать требуемые гарантии личности, развивать социальную сферу и повышать уровень социального обеспечения нуждающихся? Или иначе: не являются ли все эти поправки только камуфляжем лишь для одной из них — той, о которой официальные власти не очень стремятся говорить вслух?

Бесспорно, что для исследований сугубо юридического профиля прямая оценка подобных тезисов и аргументов представляется неприемлемой, ведь с формальной точки зрения всё в этом вопросе, имея в виду смысл последних конституционных поправок и процедуру их внесения, в целом выглядит отвечающим *букве* российских законов (да и

Конституционный Суд РФ авторитетно подтвердил данное соответствие в своем Заключении № 1-З²⁴).

Но справедливо и другое: современное правоведение вбирает в себя и такое направление, как юридическая социология. Это означает, что скепсис, сомнения сограждан, сходные с обозначенными выше риторическими вопросами, в нашем обществе имеют под собой вполне очевидные основания как в общесоциальном, так и в *правовом* контекстах (если отталкиваться от давно уже дискутируемых в отечественной юридической науке отличий между правовым и неправовым законами); причем данные основания очевидны именно с обывательской, общегражданской точки зрения, а не с позиций строгих юридических догм и канонов.

Все сомнения подобного толка коренятся в коллективном травматичном опыте российского общества, который (в ретроспективе по меньшей мере последних трех десятилетий) всегда был связан с несбывшимися ожиданиями людей, завуалированным, а подчас и неприкрытым невыполнением обещаний со стороны властей, вопиющими фактами незаконного обогащения отдельных лиц, попрания базовых правовых принципов и открытыми нарушениями основных прав личности.

Весьма неприглядная картина сохраняющегося по сей день онтологического разрыва между конституционным должным и реалиями общественно-политической жизни даёт поводы вполне резонно утверждать: все существующие в России социальные проблемы, как, впрочем, и отдельные людские беды, проистекают вовсе не из текста Конституции и чаще всего не из текста российских законов, а коренятся в ответе на вопрос о том, *кто, во имя чего и каким образом отправляет публичную власть* — реализует Конституцию страны и законы, формируя тем самым подлинную картину социального бытия.

Считаем, что нельзя в этом контексте не обратиться вновь к уже приводившемуся выше весьма глубокому замечанию проф. С.А. Авакьяна: «*какие бы прекрасные ни были идеи конституции, пришедшие к власти депутаты и чиновники создадут свой “конституционализм”*» (курсив мой. — Н.Д.)²⁵.

²⁴ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1855.

²⁵ Авакян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти. С. 64.

Узкое понимание конституции страны (в качестве основного закона государства, т.е. именно в качестве формально выраженного акта конституционного законотворчества), конечно, даёт массу поводов как для критики внесенных в нее поправок, так и для громогласного «ликования» по поводу различных идей и «духовных скреп», наконец (!) нашедших своё закрепление в тексте Конституции РФ.

Давайте согласимся, что не в тексте дело. Широкий, если уместно так выразиться, *государственный взгляд на конституцию страны*, ориентирующий на экзистенциально-онтологическое понимание в качестве таковой именно всего наличного государственного устройства²⁶, *побуждает к оценке последних внесенных в российскую Конституцию поправок и соответствующих конституционных новелл не в частностях (по отдельности), а в их совокупном значении и соотношении, с позиций влияния их на целостную картину реального конституционализма в современной России.*

По справедливому утверждению проф. Н.С. Бондаря, «господствующие в общественном сознании оценки конституции, уровень конституционной культуры в обществе и государстве, действенность идей конституционализма определяются в своей основе не самим по себе фактом наличия или отсутствия в государстве юридической конституции (основного закона) и даже не ее “возрастом” — есть значительно более важные, глубинные — социокультурные — истоки конституционализма»²⁷.

Стало быть, если сейчас в нашей стране по-прежнему (спустя почти три десятилетия после принятия действующей Конституции и несмотря на внесенные в 2020 г. значимые поправки) определенные конституционные положения так и остаются нереализованными, то главные причины подобной ситуации следует искать, подчеркнем, отнюдь не в тексте Основного Закона государства, а смотреть на данную проблему намного более широко — *прежде всего с позиций дискурса реальной имплементации «вечных» конституционных идеалов, т.е. с позиций вопроса о конституционных ценностях и их реальном претворении в жизнь*: «сама постановка вопроса о “вечных”, неизменных конституционных идеалах, ценностях подразумевает прежде всего уяснение глубинных философско-правовых, мировоззренческих начал современного конституционализма <...> специфическое, не только формально-юридическое, но и социально-политическое, социокультурное значение приобретает учет контекста реализации, охраны и, в особенности,

развития фундаментальных конституционных идеалов, причем как на законодательном уровне, так и в практике конституционного судопроизводства»²⁸.

Думается, что сегодня, как и три десятилетия назад, наша главная задача по-прежнему состоит в том, чтобы глубоко и продуманно, с учетом исторической судьбы и культурно-цивилизационных особенностей российского общества *в достаточной степени развить те базовые ценности, нашедшие закрепление в Конституции РФ, которые образуют прочный и неприкосновенный фундамент общественного согласия и социальной солидаризации.*

При этом важно обратить внимание на то, что ст. 2 Конституции РФ содержит ключевое суждение о правовых ценностях современной России: имеющими высшее значение ценностями признаны человек, его права и свободы; и это обстоятельство решительно предопределяет человекоцентричную идею, лежащую как в основании правовой системы страны, так и вообще парадигмы любых прямых и обратных взаимодействий по линии «государство — общество — личность».

В этом смысле комплексная оценка феноменологических характеристик конституционализма — в любой стране и в любой исторический промежуток времени — не может состояться в отрыве от взаимосвязанных аспектов философии современного права: проблематики нравственных оснований правовой жизни, общих гуманистических представлений о правах и свободах личности, ее обязанностях и долге, оценки правовой культуры общества и бытующего в нем массового правосознания.

Собственно, все эти непростые моменты и формируют в целом структуру и соотношение реальных общественных практик, предопределяют актуальные векторы правовой модернизации нашей страны на текущем этапе ее государственно-правовой эволюции: «вне зависимости от тех или иных подходов все мы знаем, что означают отсутствие в обществе и государстве конституционализма и, соответственно, конституционной законности, конституционного правопорядка... И это не случайно: *слишком высок в понятии конституционализма удельный вес того, что проявляется не столько на уровне юридических знаний, сколько на уровне веры, убеждений, обычаев, традиций, нравственных и этических представлений о справедливости и правде* (курсив мой. — Н.Д.)»²⁹.

²⁶ Понятие о конституции, как известно, тесно связано своей семантикой с латинским словом “constitutio”, которое в основном своем значении переводится на русский язык как «устройство», «уклад».

²⁷ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2016. С. 44.

²⁸ Бондарь Н.С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? С. 21, 23.

²⁹ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. С. 25.

* * *

По нашему глубокому убеждению, именно такой методологический подход должен быть положен в основу выбора дальнейшей *реальной* траектории развития местного самоуправления в России.

И с этих позиций не столь уж и принципиально, будет ли оно основано на идеях субсидиарности (в их трактовке, принятой в Западной Европе) или станет прообразом нового «*демократического централизма*»: текст Конституции РФ, как было показано выше, довольно гибок в плане допустимых интерпретаций заложенных в нем смыслов.

Важно другое: чтобы самоуправление по-прежнему оставалось именно *самоуправлением* (не допускало отчужденности от людей, различных социальных групп и общественных структур), а формы, способы и результаты функционирования этого института были изначально и всецело нацелены во благо человека и страны.

И это уже вопрос не интерпретации смыслов конституционного текста, отличающихся подвижностью и гибкостью, а уяснения и претворения в жизнь подлинного содержания неизмеримо более устойчивых и отличающихся «*гранитной*» твердостью конституционных ценностей, «*вечных*» конституционных идеалов.

Ведь, в сущности, полноценная реализация правового потенциала Конституции РФ 1993 г. — «*это вопрос о разумных и эффективных пределах, формах и способах адаптации высоких образцов современного конституционализма к очень сложным реалиям нашей российской жизни*» (выделено мною. — Н.Д.)³⁰.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2014. № 1. С. 64.
2. Арутюнян Г.Г. Современный конституционализм: парадигмы реальности и вызовы // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014. С. 33.
3. Астафурова К. Путин потребовал от властей исключить чванство и хамство к гражданам. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/07/2019/5d31c6cc9a7947fd7d60e3f3> (дата обращения: 01.03.2022).

³⁰ Зорькин В.Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. С. 6–8.

4. Бондарь Н.С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 20–34.
5. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2016. С. 25, 44.
6. Глигич-Золотарева М.В. Пределы децентрализации // Федерализм. 2015. № 4 (80). С. 91.
7. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Росс. газ. 2018. 10 окт.
8. Зорькин В.Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014. С. 6–8.
9. Ильин И.А. Жизненные основы федерации // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1. С. 240–243.
10. Ильин И.А. О псевдофедерациях // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1. С. 235.
11. Ильин И.А. Что такое федерация? // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1. С. 228–230.
12. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61, 62.
13. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 12, 14. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-6-10-15
14. Путин: вертикаль между местной и госвластью должна быть, но в рамках Конституции // Официальный Интернет-портал ТАСС // <https://tass.ru/politika/7027947> (дата обращения: 01.03.2022).
15. Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 77.

REFERENCES

1. Avakyan S.A. Constitutionalism and bureaucratization of public power // Herald of the Moscow University. Ser. 11. Law. 2014. No. 1. P. 64 (in Russ.).
2. Arutyunyan G.G. Modern constitutionalism: Paradigms of reality and challenges // Modern constitutionalism: challenges and prospects: materials of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 20th anniversary of the Constitution of the Russian Federation (St. Petersburg, November 14–15, 2013) / res. ed. V.D. Zorkin. M., 2014. P. 33 (in Russ.).
3. Astafurova K. Putin demanded that the authorities exclude arrogance and rudeness to citizens. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/07/2019/5d31c6cc9a7947fd7d60e3f3> (accessed: 01.03.2022) (in Russ.).
4. Bondar N.S. “Eternal” constitutional ideals: how unchangeable are they in a changing world? // State and Law. 2020. No. 6. P. 20–34 (in Russ.).
5. Bondar N.S. Judicial constitutionalism: doctrine and practice. 2nd ed., rev. M., 2016. P. 25, 44 (in Russ.).

6. *Gligich-Zolotareva M.V.* Limits of decentralization // *Federalism*. 2015. No. 4 (80). P. 91 (in Russ.).
7. *Zorkin V.D.* The letter and spirit of the Constitution // *Ross. gas*. 2018. 10 Oct. (in Russ.).
8. *Zorkin V.D.* Problems of constitutional and legal development of Russia (to the 20th anniversary of the Constitution of the Russian Federation) // *Modern constitutionalism: challenges and prospects: materials of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 20th anniversary of the Constitution of the Russian Federation* (St. Petersburg, November 14–15, 2013) / res. ed. V.D. Zorkin. M., 2014. P. 6–8 (in Russ.).
9. *Ilyin I.A.* Vital foundations of the Federation // *Ilyin I.A. Our tasks: articles 1948–1954*. M., 2008. Vol. 1. P. 240–243 (in Russ.).
10. *Ilyin I.A.* About pseudo-federations // *Ilyin I.A. Our tasks: articles 1948–1954*. M., 2008. Vol. 1. P. 235 (in Russ.).
11. *Ilyin I.A.* What is a federation? // *Ilyin I.A. Our tasks: articles 1948–1954*. M., 2008. Vol. 1. P. 228–230 (in Russ.).
12. *Kostyukov A.N.* Disappearing democracy... // *Constitutional and Municipal Law*. 2017. No. 8. P. 61, 62 (in Russ.).
13. *Peshin N.L.* Constitutional reform of local self-government: a new (old) model of the correlation of state and municipal forms of public power // *Constitutional and Municipal Law*. 2020. No. 6. P. 12, 14. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-6-10-15 (in Russ.).
14. Putin: there should be a vertical between local and state power, but within the framework of the Constitution // *Official Internet portal TASS* // <https://tass.ru/politika/7027947> (accessed: 01.03.2022) (in Russ.).
15. *Yashchenko A.S.* Theory of Federalism. The experience of the synthetic theory of law and the state. Yuryev, 1912. P. 77 (in Russ.).

Сведения об авторе

ДОБРЫНИН Николай Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник науки и образования Тюменской области, профессор кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета; 625003 г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6; главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Тюменский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук»; 625026 г. Тюмень, ул. Малыгина, д. 86

Authors' information

DOBRYNIN Nikolay M. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honorary Graduate of Science and Education of the Tyumen region, Professor of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines of the Institute of State and Law of the Tyumen State University; 6 Volodarskogo str., 625003 Tyumen, Russia; chief researcher of the Federal Research Center “Tyumen Scientific Center Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences”; 86 Malygina str., 625026 Tyumen, Russia