

ОБЗОРЫ

## Материалы Третьей конференции «Конституция России: вчера, сегодня, завтра» (Санкт-Петербург, 9–10 декабря 2019 г.)<sup>1</sup>

### АННОТАЦИЯ

Материал посвящен обзору выступлений экспертов на 3-й Конференции «Конституция России: вчера, сегодня, завтра», состоявшейся в г. Санкт-Петербурге 9–10 декабря 2019 года. Эксперты, участвовавшие в конференции, проанализировали становление и современное состояние государственного устройства Российской Федерации, его особенности и возможные пути развития; проблемы прав и свобод человека в России и в других государствах, а также современное состояние местного самоуправления в России, тенденции его сохранения, расширения и приведения в соответствие современным требованиям общественного развития в условиях глобализации.

*Ключевые слова:* Конституция Российской Федерации, федерализм, права и свободы человека, местное самоуправление

### Materials of the Third Conference “The Constitution of Russia: Yesterday, Today, Tomorrow” (St. Petersburg, December 9–10, 2019)<sup>2</sup>

#### ABSTRACT

This material is devoted to a review of expert speeches at the Conference “The Constitution of Russia: Yesterday, Today, Tomorrow”, held in St. Petersburg on December 9–10, 2019. The problems of modern federalism, human rights and freedoms, and their protection by the state and local self-government were discussed at the conference. The experts analyzed the origins and causes of the existing state structure in the Russian Federation, its features and possible development paths; problems of human rights and freedoms in Russia and in other states, as well as the current state of local self-government in Russia, trends in its preservation, expansion and bringing into line with modern requirements of social development in the context of globalization.

*Keywords:* Constitution of the Russian Federation, federalism, human rights and freedoms, local government

---

В начале декабря 2019 года в Санкт-Петербурге прошла 3-я конференция «Конституция России: вчера, сегодня, завтра», посвященная проблемам конституционного права в Российской Федерации. Организаторами Конференции выступили юридический факультет Северо-Западного Института управления РАНХиГС, Фонд «Президентский центр Б. Н. Ельцина», Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге и Президентская библиотека им. Б. Н. Ельцина.

На конференции обсуждались актуальные вопросы российского конституционализма, в том числе проблемы федеративного устройства, регулирования и защиты прав и свобод человека как основы конституционного строя, вопросы местного самоуправления и многое другое. Конференция проходила в формате панельных дискуссий и включала в себя три панели<sup>3</sup>.

Участниками **первой панели «Трудная судьба федерализма в России»** выступили Сергей Михайлович Шахрай<sup>4</sup> (модератор панели), Людмила Борисовна Ескина<sup>5</sup>, Андрей Николаевич Медушевский<sup>6</sup>, Андрей Александрович Захаров<sup>7</sup> и Сергей Львович Сергевнин<sup>8</sup>.

**Сергей Михайлович Шахрай.** В настоящее время наблюдается тенденция изменения устройства государственного управления России от федеративного к унитарному, построенному по

---

<sup>1</sup> Обзор подготовлен редакцией журнала «Теоретическая и прикладная юриспруденция» Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы.

<sup>2</sup> The review was prepared by the editors of the journal “Theoretical and Applied Law” of the North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

<sup>3</sup> Развернутые публикации некоторых участников конференции размещены в настоящем номере журнала «Теоретическая и прикладная юриспруденция».

<sup>4</sup> Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, известный государственный и политический деятель России.

<sup>5</sup> Доктор юридических наук, профессор Северо-Западного института управления РАНХиГС.

<sup>6</sup> Доктор философских наук, ординарный профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (факультет социальных наук).

<sup>7</sup> Доцент Российского государственного гуманитарного университета, доктор философских наук, главный редактор журнала «Неприкосновенный запас».

<sup>8</sup> Доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой теории и истории права и государства юридического факультета Северо-Западного института управления РАНХиГС.

принципу жесткой вертикали власти. В то время как федерализм это не просто способ распределения полномочий между центрами исполнительной и судебной власти, но и гарантия сохранения демократического политического режима. Федерализм — это в своем роде философия, мировоззрение, в основе которого лежит понимание важности разнообразия, уважения к мнению другого, признание ценности равноправного диалога. Если такого понимания федерализма нет, то самая совершенная федерация превращается в формальность.

В России было как минимум три попытки перейти от формального федерализма к подлинному: в первой четверти XIX века после войны с Наполеоном, в первой четверти XX века в ходе работы Конституционной комиссии 1918 года. и в 90-х годов XX века, когда в итоге была принята действующая Конституция РФ.

В результате принятия Конституции 1993 года в ее тексте была реализована идея кооперативного федерализма, предполагающего ведение диалога, достижение согласия и совместное решение задач и проблем федеративным центром и региональными властями с участием местного самоуправления. Однако на практике данная модель не реализуется, поскольку органы власти, федеральные и региональные, имеют совершенно иные и, главное, разные представления о характере организации федеративного управления. Федеральные власти транслируют идеи унитарного государства, а региональные власти живут в условиях параллельной реальности, четко разделяя вопросы управления на федеративные и региональные, и решают их в первую очередь посредством соответствующего распределения бюджетных средств.

Таким образом, формула современного федерализма может быть оценена как следующая: как только в казне кончаются деньги, у нас вспоминают про федерализм, то есть отдают полномочия вместе с ответственностью и финансовыми и экономическими проблемами в регионы.

В рамках федерализма также остается нерешенной проблема разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти. С одной стороны, в статье 11 Конституции, включенной в раздел «Основы конституционного строя», речь идет о том, что полномочия распределяются самой Конституцией, федеративным и иными договорами. Статьи 71–73 Конституции устанавливают, что вне предметов ведения самой Федерации вся полнота государственной власти принадлежит субъекту РФ, а в пункте 6 статьи 76 записано, что законы субъектов, принятые по предметам, отнесенным к их исключительному ведению, обладают приоритетом перед федеральными законами.

Кооперативная модель федерализма как раз и важна тем, что предполагает диалог, делегирование и поиск согласованных решений, стремления к поиску которых очевидно не наблюдается в настоящее время. Что касается кооперативного федерализма, этот выбор был сделан при подготовке текста Конституции и осознанно, и вынужденно. Вынуждено, потому что в 1992–93 годах провести более рациональное научное разграничение предметов ведения и полномочий не было возможности, столкновение интересов и противодействие одних сил другим было настолько велико, что легче было объявить вопрос предметом совместного ведения, включив его в перечень, установленный статьей 72 Конституции, чем пытаться его точно и детально юридически корректно определить. В этом плане кооперативный федерализм у нас вынужденный. Но Конституция предусматривает механизмы распределения полномочий и предметов ведения, а именно: путем использования положений самой Конституции, Федеративного договора, Федеральных конституционных и Федеральных законов, а также договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

В этом отношении статья 78 Конституции применяется на практике в отношении временного перераспределения полномочий. Так, к настоящему моменту заключено более 200 соглашений между РФ и органами власти субъектов о передаче соответствующих полномочий на определенное время и на конкретных условиях. В этом контексте снять напряжение в отношениях внутри федерации позволила бы передача на региональный уровень, а скорее, уровень местного самоуправления, вопросов культуры, национального вопроса и вопросов образования. Потому что федерализм — это институт государственного управления, в первую очередь бюджетного, экономического управления, на глобальном уровне федерации не представляется возможным решать вопросы, имеющие во многом субъективный, частный, местный характер.

Бюджетный федерализм и справедливость — еще одна стоящая перед нами проблема. Достаточно ли справедлив установленный порядок распределения бюджетных средств, дотаций, субсидирования? К сожалению, консенсус между федерацией и регионами, а также между самими регионами по данному вопросу не достигнут.

В настоящее время появляются попытки реформировать федеративное устройство, заложенное в Конституцию, например, путем создания мегарегионов или округов, включающих в свой

состав несколько субъектов. Встает вопрос, в какой форме возможно внедрение таких изменений, предусматривает ли их возможность Конституция или требуется в этой части вносить в нее изменения? А учитывая, что истинного федерализма в России нет, то можно ли реформировать то, чего нет? Крайне важный вопрос. В рамках этого вопроса необходимо отметить, что как раз в целях обеспечения независимости судебной власти следует разделить критерии образования субъектов РФ и судебных округов. Эти шаги уже предприняты, в частности, в рамках создания апелляционных округов в системе судов общей юрисдикции. Однако не следует останавливаться на достигнутом.

Одним из достижений разработчиков текста Конституции 1993 года следует считать отсутствие в ней положений о праве на сепессию (выход из состава федерации). Да, в Конституции содержится право народов на самоопределение, но только внутри федерации и в рамках действующей Конституции. В отношении равенства субъектов Российской Федерации в Конституции закреплены положения об их равенстве в отношениях с федеральными властями, но не между собой, потому что статус субъектов у нас очень разный, начиная от вида (республика, край, область и т. д.) и заканчивая количеством населения. В этой связи проблемы статуса субъектов и их взаимоотношений могут быть решены в рамках конституционных законов.

В целях объективного представительства интересов регионов следует формировать Совет Федерации на основе представительства в нем глав исполнительной и законодательной власти соответствующего субъекта. Данный порядок формирования Совета Федерации может быть определен в соответствующем конституционном законе, который отсутствует на сегодняшний день. Только при таком формировании Совета Федерации, по моему мнению, когда сами органы исполнительной и законодательной власти субъектов будут непосредственно вовлечены в разработку и принятие федеральных законов, влияющих в том числе на жизнь регионов, будет обеспечена возможность полной реализации решений федерации на региональном уровне.

**Людмила Борисовна Ескина.** Российский федерализм самый сложный в мире федерализм, потому что в нем намешано очень много разных критериев и, более того, складывался он еще при Российской империи, и в этом плане более сложной системы, которая бы называлась федерализмом, история и мир больше не знает. При создании структуры регионов еще в дореволюционный период четких критериев определено не было, а советская власть усугубила сложность территориального устройства, добавив национальный критерий создания субъектов федерации в рамках идеи, что в советском государстве должен реализовываться национальный суверенитет, который получил и территориальные очертания. Но учесть интересы всех национальностей просто не представлялось возможным, таким образом, и этот критерий не был внедрен в полном объеме. Тогда же была создана дополнительная градация субъектов по видам: автономные республики, автономные округа и области, которая сохранилась до настоящего времени.

Поэтому при разработке Конституции 1993 года стояла сложная задача найти компромисс между субъектами федерации, что нашло свое отражение в положении равенства субъектов в отношениях с федеральной властью (статья 5 Конституции). Но все противоречия таким образом сгладить не удалось, и они как раз сейчас становятся очевидными, потому что власть продолжает воспроизводить имперские модели управления, создавая параллельные субъектам структуры управления: федеральные округа, судебные округа, экономические территории и территории с особым статусом. Подобные тенденции явно свидетельствуют о намерении реформировать федеративную систему и попытках поиска способа, критерия ее реформирования. Необходимость в таком реформировании, очевидно, есть, для того чтобы управление соответствовало современным реалиям. Но нужно найти продуманный адекватный критерий распределения власти.

Для того чтобы найти такой критерий, необходимо обратиться к истокам возникновения федерализма, а именно вспомнить, что целью распределения власти внутри федерации изначально являлось соединение преимуществ большого и малого, когда на уровне федерации возникала возможность легче реализовывать большие проекты, а на уровне регионов, субъектов федерации — обеспечить демократический режим, то есть приблизить население к власти. Эта последняя задача остается на сегодняшний день крайне актуальной.

В отношении того, что в Конституции не предусмотрено право на сепессию субъекта федерации, хочу отметить, что напрямую этот запрет в Конституции не закреплен, при том что выход из федерации может считаться одной из форм самоопределения народа, право на которое как раз в Конституции прописано, и при том, что вариантов форм самоопределения в Конституции не содержится. К сожалению, механизмы реализации права на сепессию не разработаны ни на уровне различных государств, ни на международном уровне, но в то же время на практике это право реализуется (Приднестровье, Абхазия, Осетия, Каталония в Испании, например). Уклонение

от решения данной проблемы будет сохранять напряженность в этом вопросе как на внутригосударственном, так и на международном уровне.

**Андрей Александрович Захаров.** Парадоксальность природы российского федерализма, который, с одной стороны, закреплён в Конституции 1993 года, а с другой — на практике почти не находит своего применения. Особый интерес представляет в данной ситуации вопрос, почему так происходит. И если нормы Конституции, касающиеся федерализма, спящие, то что произойдет, когда они найдут свое применение? Что заставляет нас сохранять эту ситуацию противоречия между желаемым и действительным?

Учитывая, что современный статус федерации нам достался от советского прошлого, а советское государство приняло эту ситуацию от Российской империи соответственно, то оказывается интересным вопрос: почему при создании нового государства на обломках империи советская власть выбрала и сохранила странную на тот момент федеративную систему устройства государства? Необходимо сделать вывод, что у советской власти просто не было другого выхода, чтобы обеспечить себе поддержку и выиграть Гражданскую войну, она вынуждена была использовать федерализм для удовлетворения требований самоопределения, которые предъявляли этнические группы, населявшие империю. Да, эти требования были удовлетворены частично, но в достаточной мере, чтобы одержать победу в Гражданской войне. Впоследствии же не представляется возможным отобрать даже ту, пусть неполную, степень суверенитета, в свое время предоставленного той или иной этнической группе. Таким образом, на этапе реформ 90-х годов XX века у России просто не было другого выхода, как сохранить внутреннюю организацию по территориально-национальному принципу. Есть ли возможность изменить такой способ организации территориального устройства Российской Федерации? Конечно, но издержки подобного рода трансформации, скорее всего, окажутся слишком велики.

При этом важно учесть тот факт, что Советский Союз практиковал то, что называют аффирмативным действием по отношению к этническим меньшинствам, населяющим страну, и начал это делать даже раньше, чем другие федеративные государства, и в этом смысле федерализм советского государства проявил себя как средство гармонизации отношений между этническими группами в рамках всего государства. Этот опыт важен для нас и сейчас в рамках Российской Федерации, поэтому не стоит безусловно отказываться от него.

В этом смысле и право на сецессию декларировалось в СССР как способ противопоставить союзное государство иным существующим на тот момент традиционным империям, из состава которых можно было выйти только с оружием в руках. В то время как новое государство рабочих и крестьян предоставляло свободу такого выхода. Правда, никто не верил, что это право когда-то придется признать или реализовывать. Но само по себе закрепление такого права было неслучайным.

В настоящее время процесс глобализации повышает спрос на федерализм, на создание квазифедеративных и федеративных образований, но вместе с тем глобализация обостряет и этническую чувствительность групп, населяющих планету. И это означает, что необходимо искать новые формы федерализма в условиях нерешенных национальных, этнических проблем.

**Андрей Николаевич Медушевский.** Мы не можем, обсуждая проблему федерализма, игнорировать изменения в мире, которые сейчас происходят. Важно пытаться сразу смотреть вперед, анализируя возможные перспективы изменения мира, связанные с глобализацией. Многие пишут о том, что фактически глобализация порождает феномен глобального конституционализма или глобального федерализма. И с этой точки зрения важно иметь в виду такое явление, как конвергенция международного и конституционного права.

Иногда используют понятие конституционализма международного права. Это означает, что международные нормы очень сильно влияют на конституционные, с одной стороны, и, с другой стороны, конституционные нормы интегрируются в международные акты таким образом, что возникает феномен международного конституционного права. Это, конечно, имеет принципиальное значение для федерализма, поскольку возникает совершенно новый вид права. Некоторые называют его глобальным правом, другие говорят о транснациональном праве.

Можно сказать, что разновидностью такого права является современное европейское право. Оно не может быть определено ни как международное, ни как конституционное. То есть это совершенно новый феномен. С этой точки зрения мы можем говорить об изменении глобального тренда в понимании федерализма и конституционализма. Смысл этого глобального тренда, на мой взгляд, заключается в том, что идет процесс переосмысления принципа разделения властей. Как уже было сказано, федерализм является частью разделения властей. Это вертикальное разделение в противоположность горизонтальному, но возникают и новые параметры разделения властей,

в частности на институты, основанные в международном праве, международные организации, и институты, основанные на конституционном праве.

Таким образом, возникает плюрализация систем разделения властей и плюрализация иерархий. Какое место занимает федерализм в этом процессе? Некоторые полагают, что сейчас некий переходный период, в результате которого сформируется новая иерархия уровней глобального разделения. Речь идет о разделении властей уже на уровне международных режимов, таких как, например, Европейский союз, уровень национальных государств, уровень субъектов федерации и уровень локального самоуправления. Таким образом, проблема федерализма является крайне сложной, в том числе и по отношению к российскому федерализму, который объединяет в себе проблемы интеграции на постсоветском пространстве и создания новых интегративных объединений.

Второй важный вопрос, который требует обсуждения в контексте проблемы федерализма, заключается в том, существуют ли собственно исторические предпосылки для возникновения федерализма на территории России. Российская империя, конечно, не знала никакого федерализма. Можно говорить об идеях федерализма, находивших некоторое применение на практике, но в целом это была империя, которая рассматривала себя как единое государство. И только в конце имперского периода появляются проекты децентрализации, но они не доходили содержательно до уровня федерализма, речь шла только о предоставлении определенной автономии потенциальным субъектам, таким как Финляндия, Украина и Польша. Вот, собственно, это то состояние реализации идей федерализма в России, которое сложилось к 1917 году.

Еще один важный аспект, на который необходимо обратить внимание: была ли создана система федерализма в Советском Союзе? Самый простой ответ — да, потому что он был зафиксирован в Конституции. Но при ближайшем рассмотрении оказывается, что советский федерализм с трудом может быть определен как федерализм. Почему? Потому что в его основу не была положена научная концепция федерализма, разработанная в тот период академической наукой. Научная концепция исходила из того, что децентрализация и решение национального вопроса, в том числе в форме федерализма, — это совершенно разные вещи. Связывать федерализм с национальностью и национальным самоопределением — это путь к распаду государства.

При обсуждении какой-либо концепции федерализма, очевидно следует решить вопрос о том, давать ли равный статус всем субъектам или лучше иметь в виду постепенное движение к федерализму в виде автономий, культурной, функциональной и т. п. И как следствие, в рамках федерации необходима судебная инстанция, которая бы разрешала возникающие между уровнями власти конфликты, в виде Верховного или Конституционного суда.

Большевики совершенно не считались с этой академической концепцией. В результате появилась модель федерализма, которая никоим образом не соответствует научным, академическим представлениям о нем. Тогда возникает вопрос, что же представлял из себя советский федерализм. Формально юридически при обсуждении государственного устройства Советского Союза мы не можем говорить о федерализме, потому что советская модель закрепляла право сецессии субъектов федерации, а это признак конфедерализма. Таким образом, можно говорить о том, что советский федерализм был конфедерацией, а вовсе не федерализмом, хотя в Конституции это образование именовалось федерацией.

И наконец, в реальности это было унитарное государство. Таким образом, мы получаем противоречие в определении понятия федерализма уже на уровне решения этих вопросов Конституционной комиссией 1918 года, когда конкурировали очень разные модели федерализма: и компаративистская (представление федерализма как совокупности регионов), и ленинско-сталинская концепция, которая в итоге восторжествовала, — концепция национально-территориального разделения страны. Вот мой коллега говорит, что не было другого выхода. Но я считаю, что другой выход был, и жаль, что он не состоялся. Другой выход состоял бы, на мой взгляд, в том, чтобы не создавать единую схему федерализма и навязывать ее всей стране, а ввести различия субъектов по очень дифференцированной шкале, исходя из того, насколько сами потенциальные субъекты готовы к тому, чтобы стать субъектами федерации.

Иначе говоря, общая модель федерализма была навязана регионам. Если мы рассмотрим эту навязанную конструкцию федерализма, которая была реализована в 1918 году, то юристы того времени сравнивали эту модель с колониальным управлением британской империей, то есть субъекты федерации, которые были созданы, напоминали доминионы Вестминстерской модели. Такая модель была крайне противоречива, она включала федерацию внутри федерации, большое количество различных по видам субъектов — это союзные, автономные республики и все прочие образования. И регулирование этой асимметричной модели, я бы сказал, регулирование этого искусственного асимметричного деления было организовано таким образом, чтобы только

поддерживать контроль над этой системой. То есть это была модель, удобная для управления, но не являющаяся федерацией по большому счету.

Поскольку эта модель в 90-е годы фактически была снова воспроизведена, когда статус союзных республик и автономных республик был уравнен, и поскольку эта модель фактически перешла в современную Россию, то спрашивается, должны ли мы за нее держаться или стоит поставить вопрос о радикальном пересмотре этой модели в соответствии с запросами современного глобализирующегося общества, с одной стороны, и с позиции тех концепций федерализма и вообще децентрализации, которые предлагает современная наука, с другой стороны. И стоит ли защищать эту модель? Может быть, стоит поставить вопрос о переходе от схематичной трактовки федерализма к другим формам децентрализации, например, деволюции, административного самоопределения, автономии, регионализации и т. д.

В отношении закрепления в Конституции СССР права на сецессию, хотелось бы отметить следующее: конечно, большевики хотели создать всемирную федерацию, и некоторые считают, что с этим связано введение права сецессии, однако право сецессии и вообще конструирование федерализма по национальному и этническому принципу, скорее, противоречит марксизму, поэтому объяснять это идеологическими причинами довольно трудно. Я бы сказал, что это был скорее тактический ход для удержания власти в распадающейся стране. Считать, что это некий базовый принцип, который может быть полезен, я бы не стал, потому что, конечно, закрепление такого права — это была мина замедленного действия под всем зданием, что, собственно, и произошло, поскольку распад Советского Союза, в котором ключевую роль сыграла Россия, осуществлялся именно на базе советской конституции и права сецессии.

Отказалась ли Конституция 1993 года от права на сецессию? Действительно, в ней закреплён принцип суверенитета многонационального народа РФ и ничего не говорится о суверенитете субъектов и тем более о праве сецессии. Все это верно, но тем не менее нельзя сказать, что Конституция РФ окончательно решила этот вопрос, потому что до сих пор ведутся серьезные споры в отношении того, имеем ли мы конституционную или договорную федерацию. Обращаю ваше внимание на пункт 3 статьи 11 Конституции РФ, который говорит о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов осуществляется настоящей Конституцией, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения. Таким образом, федеративный договор не отменен действующей Конституцией, а в федеративном договоре закрепляется, во-первых, суверенитет республик, во-вторых, право республик на контроль над их ресурсами, в-третьих, совместное осуществление судопроизводства, и в-четвертых, согласование с центром введения чрезвычайного положения. Если мы представим себе ситуацию кризиса центральной власти, то уверяю вас, что идея договорного федерализма быстро появится снова.

Какой может быть выход из этой ситуации? На мой взгляд, оптимальная модель государственного устройства для России — это сильный федеральный центр и широкое развитие местного самоуправления. Советская модель федерализма, которую унаследовала Россия, является неудачной, и ее необходимо пересмотреть.

**Сергей Львович Сергеевич.** В рамках системы правовой терминологии выйти из состава федерации не представляется возможным, поскольку право на выход — это признак такого государственного объединения, как конфедерация. Конечно, на международном уровне есть и иная практика, но если исходить из российской политико-правовой традиции, то следует таким образом смотреть на этот вопрос. Советская федерация, действительно, в своих конституционных положениях предусматривала право союзных республик на сецессию, на которое никто не обращал внимание, пока не возникли соответствующие социально-экономические и политические факторы, что привело к распаду Советского Союза. Этот печальный опыт был учтен при подготовке Конституции 1993 года, и права на сецессию не было в ней закреплено, и Российская Федерация с правовой точки зрения стала действительно федерацией, в то время как Советский Союз, скорее, формально походил на конфедеративное объединение.

Из права на сецессию, вернее его отрицания в конституционной практике федеративного государства, вытекает и принцип единства суверенитета, за который тоже пришлось очень серьезно бороться. Пришлось задействовать механизмы привлечения высших судов для того, чтобы констатировать невозможность двухступенчатого суверенитета в наших политико-правовых реалиях, поскольку источником этого суверенитета в едином государстве является народ и он не может быть распределен по разным уровням.

Для более точного понимания различий между федерализмом и конфедерацией необходимо вспомнить о таком инструменте, характерном именно для конфедераций, как ратификация,

присущем в большей степени для международного, чем внутреннего права. Те не менее опыт применения данного инструмента в России имел место, например, в отдельных субъектах РФ были попытки внедрения механизмов приостановления действия федеральных законов, изданных по предметам исключительного федерального ведения.

В некоторых случаях они оговаривались дополнительным механизмом приостановления действия региональных законов, которыми перераспределялись предметы федерального ведения, до момента, пока федерация не издаст свои законы по предметам своего исключительного ведения. Фактически это вариант ратификации федерального законодательства на уровне субъекта федерации — прямой путь к развалу государства. Примеры реализации права на сецессию, та же Каталония в Испании, касаются прежде всего не федеративных, а так называемых региональных государств. И это относительно новое явление на политико-правовой карте, практически не исследованное на сегодня.

Во второй панели «Права и свободы человека — фундамент Конституции» приняли участие Ольга Леонидовна Покровская (модератор панели)<sup>9</sup>, Михаил Юрьевич Бирюков<sup>10</sup>, Мария Георгиевна Мацкевич<sup>11</sup>, Киммо Нуотио<sup>12</sup>, Виктория Викторовна Филатова<sup>13</sup>, Илья Георгиевич Шаблинский<sup>14</sup>, Александр Владимирович Шишлов<sup>15</sup>. Также в рамках дискуссии по рассматриваемым вопросам выступили Фридрих Меммель<sup>16</sup> и Николай Викторович Разуваев<sup>17</sup>.

**Александр Владимирович Шишлов.** Спектр защищаемых прав государством должен быть шире, чем предусмотрено Конституцией. Необходимо стремиться к увеличению круга признаваемых и защищаемых прав и свобод, но все же фундаментальные права и свободы, требованию гарантии защиты которых государством прямо закреплено в Конституции, создают систему обратных связей в обществе. От того, как они регулируются и охраняются, зависит реализация всего остального спектра прав: социальных, культурных, экологических, трудовых и т. п. И там, где обратные связи нарушаются, система становится в лучшем случае не отвечающей запросам объектов управления, а в худшем случае она просто идет вразнос, становится неустойчивой. К сожалению, часто в российской правовой системе не удается найти справедливость. В этой связи очень важно, что Россия сохраняет членство в Совете Европы и российским гражданам доступен суд по правам человека.

**Илья Георгиевич Шаблинский.** Основной проблемой в части реализации избирательных прав, на мой взгляд, в текущий период является созданный практически непреодолимый барьер, связанный с регистрацией кандидатов. Инструмент проверки подписей неэффективный и создает условия для злоупотреблений.

Ведение видеозаписей в ходе выборов — неплохая идея, но условий для полной ее реализации на практике не создано. Доступ к архиву записей крайне сложный, и практика рассмотрения таких записей в качестве доказательств до сих пор не сложилась в рамках судебных процессов.

В этих условиях, мне кажется, эффективным и справедливым инструментом являлся избирательный залог, применение которого было отменено в 2005 году. Возвращение такого инструмента, как избирательный залог, позволило бы вернуть условия конкуренции на выборы, отсутствие которой отрицательно сказывается на развитии государства, экономики и общества.

**Михаил Юрьевич Бирюков.** Действительно, растет ценность демократии, но одновременно с этим растут издержки, затраты, которые мы платим за реализацию наших прав за демократические выборы, демократические процедуры. На этом фоне особо тревожным выглядит усиление уголовной ответственности и неправомерное привлечение к уголовной ответственности лиц, принимавших участие в мирных акциях. Отсутствие открытых площадок для обсуждения проблем в обществе, например как Общероссийский гражданский форум, в том числе для обсуждения проблем взаимоотношения населения и власти, не могут привести к позитивному сценарию раз-

<sup>9</sup> Член Санкт-Петербургской избирательной комиссии с правом решающего голоса.

<sup>10</sup> Адвокат Московской адвокатской палаты, депутат муниципального округа «Красносельский», г. Москва.

<sup>11</sup> Старший научный сотрудник Социологического института РАН, кандидат социологических наук.

<sup>12</sup> Профессор Хельсинского университета, Финляндия.

<sup>13</sup> Доцент кафедры международного и интеграционного права РАНХиГС, кандидат юридических наук, член Адвокатской палаты г. Москвы.

<sup>14</sup> Профессор факультета права НИУ–ВШЭ, доктор юридических наук.

<sup>15</sup> Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге, вице-президент Европейского института Омбудсмана, кандидат наук.

<sup>16</sup> Президент Конституционного суда Вольного города Гамбурга (ФРГ).

<sup>17</sup> Заведующий кафедрой гражданского и трудового права СЗИУ РАНХиГС, доктор юридических наук, главный редактор журнала «Теоретическая и прикладная юриспруденция».

вития государства, поскольку эффект накопления нерешенных вопросов может создать угрозу взрывоопасного их разрешения.

**Виктория Викторовна Филатова.** Хотелось бы отметить, что такое понятие, как иллюзорность правосудия, которое мы наблюдаем сейчас в нашем обществе, безусловно, должно уйти в прошлое. И в этом смысле те позиции и те правовые подходы, которые вырабатывает Европейский суд по правам человека, в том числе акцентирует внимание на этой проблеме — проблеме иллюзорности правосудия, безусловно, могут помочь государству в решении внутренних проблем при внимательном прочтении тех постановлений, которые выносит Европейский суд по делам в отношении Российской Федерации. Анализ этих решений может помочь преодолеть разрыв между тем, что написано в Конституции, и фактической реализацией прав, которую мы наблюдаем.

Накоплен двадцатилетний опыт участия России в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и, безусловно, этот опыт, несмотря на все сложности взаимоотношений России и Совета Европы, несмотря на неоднозначную оценку некоторых постановлений Европейского суда юридическим сообществом, имеет существенное значение для законодательной системы и правоприменительной практики Российской Федерации.

В первую очередь необходимо отметить пилотные постановления Европейского суда, вынесенные в отношении РФ, — это те постановления, где выявляется какая-то структурная проблема, в отношении которой суд предлагает государству предпринять меры общего характера, чтобы не допустить подобных нарушений в будущем и снизить, соответственно, поток жалоб по данной проблеме.

Таких проблем у нас было выявлено несколько. Например, такая проблема, как длительность неисполнения судебных решений. По этому вопросу было вынесено целых два пилотных постановления, и реакцией стали изменения в законодательство РФ — принятие закона о компенсации за нарушение судопроизводства и исполнение судебного акта в разумный срок, которым было создано внутригосударственное средство правовой защиты, неоднозначно оцениваемое, но тем не менее признанное Европейским судом эффективным средством правовой защиты.

Европейский суд по правам человека является субсидиарным механизмом в дополнение к внутригосударственным средствам защиты прав и свобод человека, которые являются высшей ценностью и в России, что закреплено в нашей Конституции. И послыл, который дает Европейский суд государствам, заключается в том, что права и свободы в первую очередь должны быть осуществлены на уровне национальном, должна быть создана крепкая судебная система, позволяющая реализовать эти права именно на внутригосударственном уровне, а международный способ защиты является экстраординарным.

Большая часть государств проигрывают своим гражданам дела по правам человека в Европейском суде, и Россия не является здесь исключением. Но, безусловно, эти поражения в суде не следует воспринимать как проигрыш, потому что Европейский суд в данном случае — это способ взглянуть со стороны на внутригосударственное устройство, и в конечном итоге внимательное изучение и отношение к таким делам создает возможности реформирования правовой и судебной системы соответствующего государства.

**Фридрих Йоахим Меммель.** Одним из инструментов реализации прав и свобод человека, несомненно, является наличие независимой судебной системы, которая может обеспечить беспристрастную и независимую инстанцию для защиты прав и свобод от нарушения. На самом деле, вопросы независимости судебной системы в Европе, например Франции, Германии, Польше, Болгарии, актуальны не менее, чем в России. И во многом, конечно, решение этой проблемы зависит от намерений властей.

Глобализация в этом смысле создает не только возможности, но и сложности, в частности, размываются границы самоидентификации человека, что осложняет поиск решений, так как не всегда очевиден и понятен запрос на то или иное решение. Отдельный человек зачастую уже не понимает, к какой группе он себя причисляет. И такая ситуация создает условия не для реальной демократии и политики, а для популизма и манипуляции, что, естественно, негативно сказывается на общем состоянии общества и государства.

Поэтому в целях сохранения государственности, суверенитета важно начинать с малого, с местного уровня, вовлекая людей в решение местных проблем и создавая для людей условия идентификации себя с местным сообществом.

**Николай Викторович Разуваев.** К числу базовых потребностей человека относятся потребности в общественных благах, удовлетворение которых предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Государство не может быть единственным производителем таких благ, поскольку государственная монополия в общественном секторе негативно отражается на качестве



общественных благ. Их производство должно осуществляться на основе конкурентной деятельности некоммерческих организаций. Участие государства и органов местного самоуправления в общественном секторе должно сводиться, прежде всего, к финансированию расходов граждан на потребление общественных благ, а также к регулированию и контролю деятельности некоммерческих организаций.

Конституционной основой создания некоммерческих организаций, основанных на членстве, выступает право на объединение, гарантированное ст. 30 Конституции Российской Федерации. Создание условий для реализации права граждан на объединение требует системы гарантий, включающей в себя социально-экономические, политические, законодательные и иные гарантии. Особую роль среди гарантий права граждан на объединение играет его судебная защита от неправомерных действий государства и местного самоуправления. Такая защита должна быть направлена на применение к публичным образованиям, их органам и должностным лицам мер ответственности в случае нарушения прав и законных интересов некоммерческих организаций или их членов.

**Мария Георгиевна Мацкевич.** Существенное влияние на реализацию прав человека в государстве оказывает то обстоятельство, какие представления у самих граждан в отношении прав и свобод человека. Не так много людей в России информированы о том, какие права и свободы зафиксированы в Конституции РФ, и задумываются об этом. Результаты социологических опросов показывают, что около 2/3 опрошенных не знают, когда была принята Конституция РФ, а дату принятия Конституции знают лишь около 10% опрошенных. При этом большинство не владеет информацией об обстоятельствах, при которых происходило принятие Конституции 1993 года, то есть не учитывают и не понимают исторических процессов, которые привели к ее принятию.

Также результаты опросов демонстрируют приоритет социальных и экономических прав над правами политическими у наших граждан. Зачастую эти результаты используют для подтверждения отсутствия запроса граждан на демократические институты в обществе. Однако это не совсем так. С одной стороны, мы действительно видим, что часто люди не так ценят, например, свободу слова, собраний, объединений, как право на социальную защиту, бесплатную медицинскую помощь. С другой стороны, когда мы начинаем тщательно расспрашивать респондентов, не ограничиваясь общими формулировками, то часто слышим, что политические права есть нечто само собой разумеющееся.

Другой вопрос, соответствуют ли такие представления граждан действительности, но в сознании граждан их социальные и экономические права ущемляются чаще, чем политические. Например, некоторые социологические опросы демонстрируют, что молодежь в европейских странах критически относится к демократии. Означает ли это, что они хотят отказа от демократических институтов? Совсем нет. Напротив, ценность демократии в глазах населения растет, но растет и критическое отношение к работе демократических институтов, возникает запрос на их изменение.

При этом необходимо выявить еще одну опасную общественную тенденцию — это наметившееся расхождение между понятиями «легальность» и «легитимность», поскольку представления о том, что есть справедливость, все больше входят в противоречие с принимаемыми формально-правовыми решениями. Такая ситуация приводит к подрыву доверия населения ко всей институциональной системе власти, создавая угрозу стабильности. В этой ситуации каждый шаг, каждое решение определяет дальнейший вектор развития страны.

**Киммо Нуотио.** В Финляндии институт прав и свобод человека тоже развивался не сразу и не равномерно, да и в текущий момент нельзя сказать, что он совершенен и не требует дальнейшего развития. Конституция Финляндии претерпевала изменения в течение XX века. Первоначально Конституция Финляндии 1919 года была в большей степени консервативна, сосредоточиваясь на важности политических прав, защите права собственности. Но социальные, культурные, экономические права не охватывались ею в должной мере. Соответственно, в период реформ 1970-х годов эти права, значимость которых уже признавалась международным сообществом, получили свою реализацию и признание на практике. Финляндия стала членом Совета Европы, присоединилась к Европейской конвенции по правам человека, которую взяла в качестве образца для изменения Конституции Финляндии, в частности изменения раздела об основных правах и свободах человека. Конституционная реформа, начавшаяся в 1970-х годов, привела в итоге к принятию в 1999 году новой Конституции Финляндии, ориентированной на будущее, на развитие. В частности, в качестве основных прав и свобод человека было закреплено право на благоприятную окружающую среду, фундаментальным правовым положением был придан статус мотиватора для развития законодательства, в частности законодательства о защите окружающей среды, административного законодательства, разрешительного регулирования.

При этом необходимо отметить, что большинство прав и свобод человека получили и получают признание вне зависимости от того, записаны ли они прямо в Конституции. После присоединения к Совету Европы и находясь под влиянием Европейского суда по правам человека, Финляндия пришла к осознанию, что необходимо дальнейшее развитие института прав человека. Под влиянием прецедентного права Страсбурга в Финляндии были проведены реформы в отношении уголовного процесса, исполнительной власти, полиции, сокращения длительности судебных процессов, что особенно влияет на доверие к судебной системе. Но и сейчас в сфере прав и свобод человека в Финляндии существуют проблемы.

Например, одними из особо важных и актуальных в современном мире стали вопросы защиты прав женщин, проблема домашнего насилия, поиск нового определения понятия насилия и другие. Свидетельством необходимости совершенствования законодательства Финляндии в отношении защиты прав и свобод человека служит одно из последних решений Страсбургского суда в отношении Финляндии, которым страна была признана виновной в несоблюдении 2 и 3 статей Конвенции о правах человека. Поводом послужила депортация беженца, просившего предоставление убежища в Финляндии. Миграционные службы Финляндии посчитали, что предоставленные доказательства угрозы жизни заявителя не свидетельствуют о наличии реальной для него угрозы, так как являются обычными для территории, с которой он бежал. Страсбургский суд указал на то, что такой обобщенный подход не соответствует надлежащему уровню защиты прав и свобод человека и Финляндии необходимо применять индивидуальный подход.

**Третья панельная дискуссия «Местное самоуправление на политическом горизонте России»** была посвящена проблемам местного самоуправления в России. Участниками данной панели выступили: Эмиль Маркварт<sup>18</sup> (модератор панели), Сергей Алексеевич Цыпляев<sup>19</sup>, Дмитрий Петрович Соснин<sup>20</sup>, Ревекка Михайловна Вульфович<sup>21</sup>, Елена Владимировна Гриценко<sup>22</sup>, Юрий Альбертович Гурман<sup>23</sup>, Патрик Терри<sup>24</sup>.

**Сергей Алексеевич Цыпляев.** Местное самоуправление требует наличия людей, которые хотят решать свои вопросы самостоятельно, твердо стоя на земле, понимают, как это делать, и в состоянии самоорганизовываться. Это самая ключевая проблема для создания местного самоуправления, в нашей культуре пониженная степень самоорганизации. Второе условие для реализации системы местного самоуправления — это достаточное количество законодательных оснований, потому что это также система власти, но от государственной она отличается тем, что не обладает имманентным правом на принуждение, действует только на основании и во исполнение законов.

Законы принимает государственная власть, и органы местного самоуправления действуют на основании них. Поэтому нужна хорошая законодательная база, дающая широкое пространство для работы. И еще одним необходимым условием существования системы местного самоуправления является наличие финансовой базы. У нас традиционно деньги концентрируются на уровне федеральной власти, а затем возвращаются обратно в виде субсидий, субвенций и дотаций, что приводит к ситуации контроля над действиями органов местного самоуправления по распоряжению средствами, предоставленными федерацией или регионом. Таким образом, для сильного самоуправления нужны люди, полномочия, финансы.

В существующей вертикальной системе государственных органов власти тот факт, что органы местного самоуправления согласно Конституции исключены из этой вертикали, а значит, не могут подвергаться прямому властному воздействию, часто встречает непонимание у государственных чиновников. Хотя Конституция предусматривает все необходимые инструменты для контроля за действиями органов местного самоуправления: законы, финансирование, в конце концов,

<sup>18</sup> Профессор Института управления и регионального развития РАНХиГС, доктор наук.

<sup>19</sup> Декан юридического факультета Северо-Западного института управления РАНХиГС, доцент, кандидат наук.

<sup>20</sup> Координатор проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста», кандидат политических наук.

<sup>21</sup> Доктор наук, профессор Северо-Западного института управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Российская Федерация.

<sup>22</sup> Профессор кафедры конституционного права юридического факультета СПбГУ, доктор юридических наук.

<sup>23</sup> Исполнительный директор Ассоциации городских и сельских поселений Челябинской области, председатель правления Фонда «Голос Урала», член Европейского клуба экспертов местного самоуправления, эксперт Совета Европы.

<sup>24</sup> Декан юридического факультета Университета государственного управления, Кель, Германия.

партийная дисциплина. Но, к сожалению, у нас нет привычки и традиции пользоваться этими инструментами, нам привычен способ взаимодействия в рамках иерархически выстроенной системы от низа доверху. Многие считают, что это вечное наследие нашей страны, но это не так. Во времена земской власти, которая была создана Александром II, государственная власть вообще не занималась вопросом экономики, ее не интересовало, как земства выстраивают социально-экономические отношения, решают проблемы голода, образования, лечения. Земства создали с нуля земские школы, больницы, и все делали самостоятельно.

По оценкам исследователей, на местном уровне оставался основной объем бюджета. Патерналистская идея, что все рождается в центре, возникла несколько позже, но замечательно легла на нашу психологию. Если что-то не санкционировано сверху, это вызывает страх. Мы так воспитаны, мы так привыкли. Из-за этого система местного самоуправления воспринимается часто как некий вызов, как некая опасность, хотя, на мой взгляд, ими не является. Основной объем вопросов, которые должны решать для себя граждане, а это около 60% вопросов, решаются на уровне местного самоуправления в развитых странах, а не на уровне государственной власти.

При этом необходимо учитывать, что система местного самоуправления в какой-то мере является инструментом сдержек и противовесов между отношениями федерации и субъектов РФ, в частности, снижает риск усиления власти регионов с тенденцией к разобщению страны в случае ослабления центральной власти. В данной ситуации федеральной власти более логично опираться на органы местного самоуправления, чем стремиться поставить их под власть регионов. В качестве примера таких возможных последствий можно привести Москву и Санкт-Петербург, которым был предоставлен особый статус как субъектам федерации, в частности, предоставлена возможность определять вопросы местного самоуправления, что в результате привело к тому, что органы местного самоуправления в этих субъектах остались исключительно символически, без реальных полномочий и возможностей, то есть эти регионы полностью централизовали властные полномочия.

В настоящее время общество усложняется и экономически, и политически. При переходе в постиндустриальную экономику оно становится крайне разнообразным по условиям и требует участия свободного человека. Раз усложняется общество, должна усложняться система управления. Она не может быть простой, когда все команды выдаются из одного центра. Именно поэтому человечество развивает фактически трехуровневую систему управления публичной власти: два государственных уровня — федерация, субъект, и один — местное самоуправление. Такая трехуровневая система позволяет учитывать общественное многообразие и гибко реагировать на изменения. Поэтому, если страна хочет двигаться дальше, хочет развивать сложное общество, тогда придется строить вот такую очень сложную и необходимую систему управления, максимальное количество вопросов опускать на уровень как можно ниже и поднимать их на верхние уровни власти только в случае, если они не могут быть эффективно решены ниже или вообще не могут быть решены.

Еще одним важным элементом, необходимым для развития системы самоуправления в нашей стране, является умение муниципалитетов кооперироваться для решения важных или сложных вопросов. Потому что при отсутствии такого навыка все эти вопросы будут уходить для решения на более высокий уровень власти, что не будет способствовать развитию института самоуправления.

**Дмитрий Петрович Соснин.** Активное население является одним из основных условий для обеспечения возможности существования сильного местного самоуправления в нашей стране. Но также важным актором должны выступать сами муниципальные власти. Но в настоящее время условия их работы (в частности, назначение мэров, а не выборность) не способствуют их активности и принятию на себя ответственности за развитие территорий на местном уровне. Проблемой является также то, что само решение о создании территориального муниципального образования принимается на уровне государственных органов власти, а не местного населения, например, в форме референдума, что в определенной степени ограничивает право граждан на самоорганизацию на местном уровне для целей решения местных вопросов.

**Ревекка Михайловна Вульфович.** Муниципальные образования в России очень разные, они обладают разным статусом и разными ресурсами. Среди муниципальных образований второго уровня — городских округов — российские миллионники, и, безусловно, местное самоуправление в этих городах при всех наших проблемах и имеющихся недостатках вряд ли обладает властью вообще. Однако крупных городов, которые воспользовались правом на создание органов местного самоуправления и наделение их властными полномочиями, единицы, и это означает, что они не готовы и не хотят делиться властью. Они себя сами воспринимают как реальный властный

субъект. И это тоже в принципе проблема, когда город имеет население более одного миллиона человек, то необходима децентрализация власти.

В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления все должны опираться на принцип субсидиарности властных полномочий, который на самом деле начинается не с местного самоуправления, а с индивидуального уровня, на котором граждане должны быть самостоятельными и самодостаточными, и для этого должна развиваться экономика, которая не должна опять на 80% становиться государственной. Если мы будем идти в этом направлении, то у нас будет еще больше проблем, чем есть сегодня, поскольку местное самоуправление физически объективно не сможет обеспечивать предоставление базовых абсолютно необходимых для нормального качества жизни услуг.

В рамках проблемы контроля над органами местного самоуправления со стороны государственных органов власти совершенно недопустимы ситуации, когда понятия контроля и надзора смешиваются между собой или соединяются в химеру под названием «контрольно-надзорная деятельность». Одно дело, когда речь идет о надзоре за соблюдением законов, то есть осуществлении правового надзора, и совсем другое — это контроль за рациональностью принимаемых на уровне местного самоуправления решений. Последнее совершенно не допустимо.

**Елена Владимировна Гриценко.** Собственно, деятельная самоорганизация, которая является главным признаком местного самоуправления, требует определенных условий, которых в настоящее время еще не создано. Такой ситуации способствуют в том числе усечение вопросов местного значения, централизованное распределение финансов и влияние органов государственной власти на органы местного самоуправления. Вообще возможность вмешательства государственной власти в деятельность местного самоуправления необходимо допускать в исключительных случаях, когда речь идет о возникновении кризисной ситуации неспособности органов местного самоуправления оказывать требуемые населению услуги и решать жизненно важные местные вопросы. Проблема в том, что часто правовые формы контроля трансформируются в меры неправомерного вмешательства, в частности, организационное вмешательство в самостоятельность местного самоуправления, например, через согласование назначения руководителя органа местного самоуправления, который наряду с вопросами местного значения занимается осуществлением отдельных государственных полномочий, или конкурсная процедура назначения губернаторов. Таким образом создаются условия подмены организационными мерами контрольных мероприятий.

Еще одной важной проблемой в рамках местного самоуправления и его возможной реформы становится отсутствие четкого понимания и представления о том, кто есть субъект муниципального управления и каким он должен быть. Понятие поселения как основной единицы местного самоуправления в ходе внесения последних изменений в законодательство постепенно размывается. Проявлением этого являются, в частности, такие меры, как, с одной стороны, разукрупнение городских округов до городских районов в целях приближения власти к населению (изменения законодательства 2014 года), а с другой стороны, укрупнение муниципального субъекта до муниципального района, отказ от поселения как основной единицы местного самоуправления (изменения 2017, 2019 годов).

Какой же тип организации местной власти наиболее эффективен, интересен и отвечает современным вызовам? Получается, что как раз альтернативы более интересной и подходящей на сегодня нет, потому что местное самоуправление позволяет учитывать существующее многообразие, позволяет гибко подойти к решению многих проблем и не отменяет принципов Хартии (Европейская хартия местного самоуправления 1985 года — прим. ред.), которые могут быть адаптированы к новым вызовам. В этом смысле и цифровизация дает очень интересные возможности, в том числе и с точки зрения пробуждения этой самой гражданской активности через порталы активного гражданина и различные формы локальных сообществ. На сегодняшний день более эффективной системы решения местных вопросов, чем органы местного самоуправления, не существует.

**Юрий Альбертович Гурман.** Когда мы говорим о сильном местном самоуправлении или о том, что оно должно быть сильным, необходимо помнить, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, а в Конституции закреплена целая отдельная глава, посвященная местному самоуправлению. То есть, с одной стороны, в основном законе формально закреплены положения, которые создают все условия для того, чтобы местное самоуправление было сильным, а, с другой стороны, на практике эти положения реализации не находят. В частности, причиной слабости местного самоуправления является недостаток финансирования, а безынициативность граждан поддерживается патерналистской моделью государственного управления. К сожалению, в сознании представителей государственной власти

во многом сохранились прежние советские модели взаимоотношений и управления, которые никак не способствуют росту самостоятельности граждан, в том числе и экономической, а значит, и не стимулируют развитие экономики государства.

В качестве примера хочется привести небольшой населенный пункт в США, представитель местного самоуправления которого приезжал в рамках обмена опытом в поселение Челябинской области. Так вот в небольшом американском поселке с численностью около 7,5 тысячи человек действуют десять гостиниц, шесть представительств федеральных университетов, есть свой суд, своя больница, свой театр. И жители этого поселка исключительно самостоятельны в распределении своих бюджетов и в принятии решений. Местные муниципалы не консультируются с представителями органов власти штата, ни тем более с федеральными властями. Вот какой эффект можно получить при предоставлении самостоятельности людям на местном уровне.

**Патрик Терри.** В Германии в настоящее время присутствуют определенные проблемы на уровне местного самоуправления, связанные с тем, что у людей существует определенное недоверие в отношении их возможностей повлиять каким-либо образом на принимаемые решения, в частности, есть мнение, что все решается на федеральном уровне власти. Это во много влечет проблемы с активностью выдвижения кандидатов в органы местного самоуправления, особенно в сельских местных поселениях. Нам приходится вести разъяснительную работу, рассказывать о том, как важно принимать участие в решении местных вопросов, рассказывать о собственном опыте. Таким образом, сейчас перед нами стоит важная задача преломить эту тенденцию неверия, убедить людей, что большое количество важных решений может и должно приниматься на местном уровне.

Однако противоположной проблемой является определенная перегрузка органов местного самоуправления количеством вопросов и проблем, которые им необходимо решать, в том числе и за счет собственных бюджетов, вызванная передачей значительного количества вопросов на местный уровень. В данной ситуации органам местного самоуправления, очевидно, не помешала бы помощь федеральной власти, в частности и финансовая.

При этом необходимо отметить, что сильное местное самоуправление может быть только при таких условиях, когда община не закрывается, строит открытые взаимоотношения с соседними общинами и когда муниципалитеты умеют объединяться для решения общих вопросов или для того, чтобы делиться друг с другом опытом в отношении решения отдельных проблем.

**Эмиль Маркварт.** В целом эксперты сошлись во мнении, что главным условием эффективного местного самоуправления является активное самоорганизованное население, финансовые ресурсы и организационная самостоятельность органов местной власти. Однако во всех этих сферах на сегодняшний день существуют проблемы, одной из которых является неверие населения в возможность на что-либо повлиять. В отношении полномочий местного самоуправления проблема проявляется в том, что из перечня местных функций изъято большое количество исконно присущих для решения на местном уровне вопросов, например, вопросы здравоохранения, образования; большое количество вопросов делегировано или изъято для решения на уровень субъектов РФ. Таким образом, был уничтожен принцип автономии местного самоуправления.

В отношении финансовой самостоятельности муниципалитетов необходимо отметить, что даже в экономически благоприятный период 96% муниципальных образований были дотационными, но не по причине недостаточности у них средств, а в связи с применяемым механизмом их изъятия и централизованного распределения государственными органами власти. Об организационной самостоятельности местного самоуправления говорить сложно, поскольку оно лишено прав принимать решения по вопросам определения собственной структуры, порядка формирования органов местного самоуправления, в связи с участием государственной власти в определении кандидатуры главы муниципального образования. Следствием такого чрезмерного вмешательства государства в вопросы местного значения становится стагнация и деградация территорий: чем больше вмешивается государство, тем меньше инициативы на местах, население не верит, что может что-то изменить, и просто уходит с данных территорий при возможности.

Участники конференции продолжили обсуждение **10 декабря 2019 года**, когда перед широкой студенческой аудиторией состоялась панельная дискуссия **«Федерализм в современном мире»** (модератор — С. А. Цыпляев). Здесь приняли участие А. А. Захаров, А. Н. Медушевский, Ф. Мемель, С. М. Шахрай, в чьих выступлениях получила развитие тематика предыдущего дня.