

О. В. Романовская

*доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ТЕОРИЯ ЛИБЕРТАРИАНСТВА

Аннотация. В статье раскрываются возможности реализации идей либертарианства в управленческой практике органов местного самоуправления. Выделено, что наиболее последовательно идеи децентрализации государственной власти реализованы на федеральном уровне. Это произошло благодаря общей концепции административной реформы, утвержденной Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824. Между тем, варианты реформирования, представленные на федеральном уровне власти, не могут быть осуществлены на муниципальном уровне. Показано, что расширение вопросов местного значения с предоставлением соответствующих финансовых средств является формой повышения эффективности публичной власти. Это, в свою очередь, и является основным постулатом современного либертарианства. Особое внимание уделено статистическим данным, показавшим, что наименьший рост бюрократического аппарата за последние 10 лет произошел на муниципальном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципалитет, либертарианство, гражданская инициатива, децентрация власти.

O. V. Romanovskaya

*Doctor of law, professor
Head of department of State and Legal Subjects
Penza State University, Penza, the Russian Federation*

LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION AND LIBERTARIAN THEORY

Abstract. The article deals with the possibility of implementing the ideas of libertarianism in the management practices of local governments. It is emphasized that the most consistently the ideas of deconcentrating of state power are implemented at the federal level. This happened due to the general concept of administrative reform, approved by Decree of the President of the Russian Federation dated July 23, 2003 no. 824. Meanwhile, the reform options presented at the federal level of government cannot be implemented at the municipal level. It is shown that the expansion of local issues with the provision of appropriate financial resources is a form of increasing the efficiency of public authority. This, in turn, is the main postulate of modern libertarianism. Particular attention is paid to statistical data, which showed that the smallest growth of the bureaucratic apparatus over the past 10 years has occurred at the municipal level.

Key words: local government, municipality, libertarianism, civil initiative, deconcentrating of power.

Государство и право в эпоху глобализации ощущают на себе масштабные изменения, которые обусловлены сменой их роли в регулировании общественных отношений. Политической основой подобного постепенного реформирования выступает либертарианская теория, нацеленная на снижение активности публичных институтов, усиление децентрализирующих начал, отказ от единого центра управления, повышение значения саморегулирования. Либертарианская теория представлена именитыми учеными, многие из которых – лауреаты Нобелевской премии. Достаточно упомянуть такие имена, как Ф. Хайек, М. Фридман, Р. Таллер и др.

В основе либертарианства находится краткий, но емкий лозунг – «меньше государства» [11]. Подобное отрицательное отношение к традиционной форме самоорганизации общества приводит и к обратной реакции. У упомянутого учения есть и значительное число противников, где основным аргумент сводится к угрозе национальной безопасности [7]. Однако следует отметить, что многие идеи либертарианцев успешно внедряются в современную практику многих стран мира. И Россия здесь не является исключением.

Весьма популярным становится теория сервисного государства, полагающая, что публичные (государственные и муниципальные) властные действия должны перейти в разряд особой услуги. Государство в этом случае не просто реализует властные полномочия, а оказывает услуги. Таким образом происходит перевод данной деятельности в конкурентную среду, когда эффективность государства оценивается по канонам частного права. И органы власти из разряда монополистов превращаются в агентов, к которым гражданам допускается предъявлять клиентские требования (в том числе золотое правило потребителя – «клиент всегда прав»). Несмотря на неприятие теории сервисного государства многими российскими учеными, некоторые его идеи вошли уже в обычную практику и показали свою полезность в отношениях между человеком и государством. Достаточно вспомнить электронную площадку «ГосУслуги», благодаря которой каждый гражданин Российской Федерации может оформить заграничный паспорт, подать налоговую декларацию, заказать справку об отсутствии судимости и т.д. А ведь многие юридически значимые действия, выведенные в электронную систему общения, имели свою коррупционную составляющую.

Либертарианство, как правило, оценивается как учение, посягающее на верховную власть в лице высших органов государственной власти. Однако не следует забывать, что этим уровнем власть в государстве не ограничивается. Если отталкиваться от положений Конституции РФ, то нетрудно увидеть, что в нашей стране есть два уровня публичной власти – государственный (разделяющийся в свою очередь на федеральный и (условно назовем) региональный) и муниципальный. Главный лозунг либертарианцев «Меньше государства!» применительно к российской политической действительности необходимо толковать расширительно: «Меньше публичного управления!». Уже в рамках данного посыла публичное управление следует понимать как категорию, объединяющую в себе государственное и муниципальное управление. Таким образом, либертарианство нацелено на деконцентрацию власти, что с учетом аналогичной установки при создании системы местного самоуправления сближает ее с указанной идеологией.

На федеральном уровне идеи либертарианцев во многом реализовывались в программных документах, посвященных административной реформе, в которых как раз можно наблюдать курс на сокращение государственных функций и развитие самоорганизации и самоуправления. Подобные направления четко изложены, в частности, в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» и в Распоряжении Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, одобрявшим Концепцию административной реформы в Российской Федерации. Прямым следствием данных документов стало функциональное разделение федеральных органов государственной власти, которое подтверждается на протяжении уже последних 15 лет. Так, в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» происходит четкая классификация на три вида: министерство (уполномоченное на нормотворчество), государственную службу и (или) надзор (уполномоченные на контроль), федеральное агентство (уполномоченное на оказание услуг). Благодаря Указу № 314 термин «государственная услуга» нашел свое юридическое закрепление. Уже на его основе был принят Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», утвердивший заявленную

парадигму на законодательном уровне и распространивший ее на муниципальный уровень. Появился также специальный термин – «муниципальная услуга», которому дано официальное определение: «деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований, а также в пределах предусмотренных указанным Федеральным законом прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав».

Благодаря Федеральному закону № 210-ФЗ основополагающие идеи сервисного государства проникли на все уровни публичной власти. Такой сценарий оправдывается рядом отечественных ученых. Я.В. Коженко считает, что он нацелен на строительство «сетевое управленческое взаимодействие» [4]. В.В. Хмелев дополняет, что настало время формирования новой личности – Homo Servitus (человек добродетельный), вбирающей в себя все элементы сетевой культуры [12]. В.Н. Зайковский предлагает распространить на любую властную деятельность правила о защите прав потребителей [2].

Статус местного самоуправления в Российской Федерации подтвержден в Основах конституционного строя и в главе VIII Конституции РФ, развивается в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (определяющем общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления). Анализ базовых положений организации муниципальной власти указывает на то, что именно на данном уровне должны реализовываться основные идеи либертарианства, связанные с децентрализацией власти в стране. С этим согласны и российские ученые. И.А. Куян отмечает: «Современные теории местного самоуправления призваны решить одну (общую) проблему – децентрализации и децентрализации государственной власти на местах» [6, с. 133]. А.А. Захаров согласен с данным тезисом: «Местное самоуправление сочетает в себе как признаки децентрализованного государственного управления («административная теория» самоуправления), так и института гражданского общества («гуманитарная теория» самоуправления), где центральным звеном является наличие либо отсутствие конституционного права местного сообщества на самоуправление, а также степень автономии местного сообщества в реализации данного права» [3, с. 14].

Действительно, местное самоуправление – тот уровень власти, с которым гражданин сталкивается каждодневно. Именно по эффективности муниципальных органов у жителей складывается общее впечатление о власти в стране. С учетом особенностей Российской Федерации – обширное территориальное пространство, многонациональность и многоконфессиональность – местное самоуправление содержит в себе потенциал погашения внутренних конфликтов и учета интересов малых групп населения. В эпоху реформ Александра II во второй половине XIX в. земство как раз должно было решить проблему централизации аппарата, взяв на себя основные функции по установлении благоприятной среды (если выразиться

современным языком). Именно поэтому основные расходы на обеспечение систем здравоохранения и образования осуществлялись из бюджетов земств. В настоящее время подобная цель не может быть реализована. Например, ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляя вопросы местного значения муниципального района, в п. 12 оказание медицинской помощи на муниципальном уровне сужает до аморфных полномочий по «созданию условий» для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района, с важной оговоркой – «в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» [8; 9]. Напомним, территориальная программа принимается на уровне субъекта Российской Федерации. Таким образом, за небольшой период практически все муниципальные организации здравоохранения были благополучно ликвидированы. В лучшем случае они стали подчиняться областным органам управления здравоохранения. Как итог: абсолютное пренебрежение местными интересами при оказании неотложной и скорой медицинской помощи, как следствие – многочисленные скандалы со смертельным исходом, получавшие медийную огласку.

Может ли реализовать российская модель местного самоуправления идеи либертарианства (по крайней мере, в национальном преломлении)? Когда административная реформа активно обсуждалась на федеральном уровне, на муниципальном многие ее идеи не могли быть приняты по определению. Например, функциональное разделение местных органов исполнительной власти. Так, в соответствии с Уставом города Пензы структуру органов местного самоуправления составляют:

- Пензенская городская Дума (городская Дума) – представительный орган города Пензы;

- Глава муниципального образования – высшее должностное лицо города Пензы, избираемое Пензенской городской Думой из своего состава и исполняющее полномочия председателя Пензенской городской Думы;

- Администрация города Пензы – исполнительно-распорядительный орган города Пензы;

- Контрольно-счетная палата города Пензы;

- иные органы местного самоуправления, предусмотренные Уставом.

Как раз иные органы местного самоуправления образуются по территориальному (например, Администрация Ленинского района города Пензы) и отраслевому принципу (например, Управление образования города Пензы). Функциональное разделение (правотворчество, контроль, услуги) в структуре не предусмотрено по объективным причинам. Обратное может привести к масштабному разрастанию бюрократического аппарата. Аналогичные ситуации можно наблюдать практически во всех муниципальных органах страны. Те или иные органы местного самоуправления выполняют как нормотворческие функции, так и функции контроля за исполнением своих решений, а также оказывают те или иные муниципальные услуги. Кстати, отсутствие таких возможностей по функциональному разделению приводит к позитивному результату. Муниципальный уровень – единственный уровень власти, на котором не произошел рост числа чиновничьего аппарата, хотя выше бюрократическая машина не сбавляет темпы собственного роста. Об этом свидетельствуют статистические данные. Так, численность работников государственных органов и органов местного самоуправления составляла в 2000 г. – 1163,3 тыс. человек, в 2010 г. – 1648,4 тыс. человек, в 2014 г. – 2211,9 тыс. человек, в 2016 г. – 2146,3 тыс. человек. За 15 лет произошло двукратное увеличение. При этом наибольший рост происходил в федеральных органах власти. В 2000 г. – 522,5 тыс. человек, в 2010 г. – 868,8 тыс. человек, а в 2016 г. – 1409,7 тыс. человек. В государственных органах субъектов Российской Федерации численность работников в 2000 г. составляла 192,9 тыс. человек, в 2016 г. – 259,3 тыс. человек. Еще меньше темпы роста служащих составили в

органах местного самоуправления. В 2000 г. – 448,0 тыс. человек, в 2016 г. – 477,2 тыс. человек. Получается, на федеральном уровне произошел трехкратный рост служащих, в то же время на низовом уровне публичного управления, наиболее приближенного к населению, произошло увеличение служащих менее, чем на 10 %. Налицо к тому же централизация аппарата публичного управления. Сравним с зарубежными данными. В Великобритании в 2016 г. насчитывалось 370 тыс. государственных служащих, это 6 человек на 1000 человек населения и 12 на 1000 занятых. В США в 2014 г. – 2079 тыс. служащих, что составляло 6 человек на 1000 человек населения, 14 на 1000 занятых. Все приведенные данные представлены в Российском статистическом ежегоднике за 2017 г. [10].

Нельзя забывать, что именно на муниципальном уровне предусмотрены различные формы непосредственного осуществления власти: правотворческая инициатива, публичные слушания и общественные обсуждения, собрания и конференции граждан.

Отдельного внимания заслуживает статус территориального общественного самоуправления, в рамках которого граждане самостоятельно и под свою ответственность осуществляют собственные инициативы по вопросам местного значения. Решением Пензенской городской Думы от 31 мая 2002 г. № 277/21 утверждено Положение о территориальном общественном самоуправлении населения города Пензы. Однако таким правом – на создание ТОС – жители Пензы воспользовались только один раз: при создании ТОС «Радуга», ограниченного несколькими домами одной улицы. В.А. Щепачев подчеркивает: «Институт ТОС потенциально является оптимальной площадкой для формирования социально активного общества, а следовательно, и правового государства. Планомерное развитие этого института позволит достичь главной стратегической цели – изменить правосознание населения, предоставив ему возможность самостоятельно принимать решение и нести ответственность за состояние локальной территории» [14, с. 29]. С.В. Кручинин определяет ТОС как форму проявления гражданской активности [5, с. 28]. Н.П. Алешкова указывает: «Из всех предусмотренных законом форм участия граждан в решении вопросов местного значения именно у ТОС есть все шансы стать не только инструментом повышения конструктивной активности населения или площадкой для реализации гражданских инициатив, но и эффективным и оперативным механизмом общественного контроля за деятельностью органов власти» [1, с. 97].

В целях повышения гражданской активности и улучшения статуса ТОС в конце 2017 г. Министерством юстиции был разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации». Проект был подготовлен в соответствии с перечнем поручений Президента РФ от 7 сентября 2017 г. № Пр-1773 и направлен на установление особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации, предоставление территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций исполнителей общественно полезных услуг [13]. Однако в виде закона данное поручение так и не было исполнено.

Таким образом, идеи либертарианства постепенно внедряются в управленческую практику нашего государства. Среди них есть предложения, которые вряд ли подойдут Российской Федерации (например, полный отказ от единого управленческого звена в лице высших органов государственной власти – на чем настаивает Р. Мюррей). Но основная задача, которую ставили и ставят либертарианцы, – повышение эффективности государства путем децентрализации аппарата, когда максимально учитываются интересы не аморфного большинства (чаще всего которые своеобразно интерпретируются чиновничьим аппаратом), а конкретных

малых социальных групп. Если максимальные предложения по реформированию направлены на федеральный уровень, то муниципальный уровень сам по себе в случае его развития окажется двигателем либертарианства. Основная задача должна заключаться в расширении вопросов местного значения и обеспечении их решения реальными финансовыми ресурсами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алешкова Н.П. Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах / Н.П. Алешкова // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 6 (55). — С. 95–99.
2. Зайковский В.Н. «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? / В.Н. Зайковский // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2014. — № 24 (261). — С. 18–28.
3. Захаров А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные тенденции политического развития и структурные дефекты законодательства / А.А. Захаров // Публично-правовые исследования. — 2012. — Т 1. — С. 1–24.
4. Коженко Я.В. Особенности модернизации государственного управления в России: на примере концепций «сильного» и «сервисного» государства / Я.В. Коженко // Вестник таганрогского государственного педагогического института — 2012. — № 5. — С. 217–221.
5. Кручинин С.В. Территориальное общественное самоуправление как форма проявления гражданской активности / С.В. Кручинин // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 6. — С. 27–31.
6. Куян И.А. Муниципальная власть и принцип народного суверенитета: проблемы соотношения и практической реализации в Украине / И.А. Куян // Административное и муниципальное право. — 2013. — № 2. — С. 131–137.
7. Романовский Г.Б. Особенности правового закрепления понятия национальной безопасности в России и странах ближнего зарубежья / Г.Б. Романовский // Информационная безопасность регионов. — 2015. — № 2 (19). — С. 11–16.
8. Романовский Г.Б. Правовые основы территориальной программы государственных гарантий / Г.Б. Романовский // Правовые вопросы в здравоохранении. — 2014. — № 6. — С. 16–29.
9. Романовский Г.Б. Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи: плюсы и минусы / Г.Б. Романовский // Правовые вопросы в здравоохранении. — 2014. — № 2. — С. 26–39.
10. Российский статистический ежегодник. 2017 (на русском и английском языках) / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_13/Main.htm (дата обращения: 20.04.2019).
11. Хайек Ф. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Ф. Хайек; пер. с англ. Б. Пинскера, А. Кустарева. — М. : ИРИСЭН, 2006. — 644 с.
12. Хмелев В.В. Сервисная культура (инновационная деятельность): монография / В.В. Хмелев. — М. : Маркетинг, 2009. — 159 с.
13. Чеботарев Г.Н. Особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации / Г.Н. Чеботарев // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 7. — С. 33–37.
14. Щепачев В.А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления / В.А. Щепачев. // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 6. — С. 26–31.

REFERENCES

1. Aleshkova N. P. Some problems of legal regulation of territorial self-government organization in cities. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of the Russian Law*, 2015, no. 6 (55), pp. 95-99 (in Russian).

2. Zaikovskii V. N. «Service State»: a new paradigm or the modern technology of public administration? *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National Interests: Priorities and Security*, 2014, no. 24 (261), pp. 18-28 (in Russian).

3. Zakharov A. A. Local self-government in the Russian Federation: current trends in political development and structural defects in legislation. *Publichno-pravovye issledovaniia = Public Law Research*, 2012, vol. 1, pp. 1-24 (in Russian).

4. Kozhenko Ia. V. Peculiarities of modernization of state administration in Russia: on the example of concepts of «strong» and «service» state. *Vestnik taganrogskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo instituta = Journal of Taganrog State Pedagogical Institute*, 2012, no. S, pp. 217-221 (in Russian).

5. Kruchinin S. V. Territorial public government as a form of civil activity. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2016, no. 6, pp. 27-31 (in Russian).

6. Kuian I. A. Municipal Power and the Principle of Popular Sovereignty: Problems of Ratio and Practical Implementation in Ukraine. *Administrativnoe i munitsipal'noe parvo = Administrative and Municipal Law*, 2013, no. 2, pp. 131-137 (in Russian).

7. Romanovsky G. B. Legal regulation of the concept of national security in Russia and the CIS countries. *Informatsionnaia bezopasnost' regionov = Information Security of Regions*, 2015, no. 2 (19), pp. 11-16 (in Russian).

8. Romanovsky G. B. Legal basis of territorial program of state guarantees. *Pravovye voprosy v zdravookhraneniі = Legal Issues in Health Care*, 2014, no. 6, pp. 16-29 (in Russian).

9. Romanovsky G. B. Program of state guarantees of free medical care for citizens: advantages and disadvantages. *Pravovye voprosy v zdravookhraneniі = Legal Issues in Health Care*, 2014, no. 2, pp. 26-39 (in Russian).

10. Rossiiskii statisticheskii ezhegodnik. 2017 (na russkom i angliiskom iazykakh) (Russian statistical yearbook. 2017 (Russian and English)). Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_13/Main.htm (accessed 20.04.2019).

11. Khaiek F.; Pinskera B., Kustareva A. (translate) *Pravo, zakonodatel'stvo i svoboda: sovremennoe ponimanie liberal'nykh printsipov spravedlivosti i politiki* [Law, legislation and freedom: a modern understanding of the liberal principles of practice and politics]. Moscow, IRISEN Publ., 2006, 644 p.

12. Khmelev V. V. *Servisnaia kul'tura (innovatsionnaia deiatel'nost'): monografiia* [Service culture (innovation): monograph]. Moscow, Marketing Publ., 2009, 159 p.

13. Chebotarev G. N. Peculiarities of the regulation of activities of territorial public self-government as a non-commercial organization. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2018, no. 7, pp. 33-37 (in Russian).

14. Shchepachev V. A. Problems of legal regulation of the territorial self-government. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2018, no. 6, pp. 26-31 (in Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Романовская Ольга Валентиновна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: vlad93@sura.ru.

AUTHOR

Romanovskaya Olga Valentinovna — Doctor of law, professor, Head of department of State and Legal Subjects, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: vlad93@sura.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Романовская О.В. Организация местного самоуправления и теория либертарианства / О.В. Романовская // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2019. — Т. 7, № 2 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Romanovskaya O. V. Local government organization and libertarian theory. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2019, vol. 7, no. 2, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).