

## Диалектика общего и особенного как условие развития местного самоуправления



**Акмалова А.А.,**

доктор юридических наук, профессор,  
член Экспертного совета при Московской областной думе  
E-mail: polisjus@yandex.ru

**Капицын В.М.,**

доктор политических наук, профессор,  
профессор кафедры сравнительной политологии  
факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова  
E-mail: kapizin@yandex.ru

**Аннотация.** В статье обосновывается необходимость оптимального соотношения общих принципов организации местного самоуправления и особенностей их реализации с учетом специфики политического и экономического развития отдельных территорий, социокультурной динамики местных сообществ, их исторических и иных местных традиций, а также его отражения в муниципальной политике государства. Такая политика объективно обусловлена сущностью данной формы публичной власти, однако не имеет в настоящее время достаточного правового регулирования и реализуется нередко стихийно, что во многом обусловлено отсутствием необходимого научно-аналитического и экспертного сопровождения, ориентированного на учет диалектики общего и особенного в муниципальной практике.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное право, государство, местное сообщество, муниципальная реформа, принципы права, единство общего и особенного, вариативность.

Совершенствование организации властных отношений и развития государственности остается одной из основных проблем современной российской политики. Как справедливо подчеркивают исследователи, только формирование сильного и эффективного государства позволит обеспечить общественный прогресс<sup>1</sup>. На достижение этой цели в последние годы направлены усилия не только практиков, но и исследователей. Трудно не согласиться с Е.В. Охотским, что «сегодня, как никогда прежде, человечество нуждается именно в добротной философии государственного управления, в эффективных его технологиях, в специалистах, способных реализовать фундаментальные научные достижения на практике»<sup>2</sup>.

Эти суждения в полной мере можно отнести и к такому уровню властных отношений, осуществления управленческой деятельности, как местное самоуправление. Создание эффективно действующей системы этой формы народовластия остается одной из базовых проблем развития российской государственности. Ее решение определяет во многом жизнедеятельность, как отдельных местных сообществ, так и общества в целом. Эффективно действующее местное самоуправление во многом обеспечивает решение тех проблем, с которыми, в конечном итоге,

ежедневно сталкивается каждый россиянин. Это благоустройство территорий наших сел и городов, состояние образования и здравоохранения, развитие культуры и народных традиций, качество обеспечения населения жилищно-коммунальными и транспортными услугами и др.

И хотя, как правило, людей, вне зависимости от того, где они проживают, часто волнуют одни и те же проблемы, они могут и должны решаться по-разному в муниципальных образованиях. Так, на осуществление образовательной деятельности могут оказать влияние столичный или, наоборот, сельский статус муниципального образования, наличие крупных научных центров, профессиональная структура населения, так же как на способы решения проблем водоснабжения — местные климатические и природные условия. Адекватно в своей деятельности отразить своеобразие таких условий и факторов способны органы власти, действующие именно на местном уровне. На уровне отдельного муниципального образования возможно более тонкое понимание конкретных проблем населения. В этом проявляются не только особенности муниципальных образований, специфика реального времени и конкретного места, но и правовая природа местного самоуправления. Местные сообщества вправе формировать разнообразные модели социальной организации и деятельности, регламентировать не только определенную вариативность муниципальных благ, но и использование ресурсов их обеспечения.

В этой возможности важнейшее преимущество местного самоуправления как формы пу-

<sup>1</sup> См. подробнее: Керимов А.Д., Куксин И.Н. Сильное государство как определяющий фактор общественного прогресса: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.

<sup>2</sup> Охотский Е.В. Проблемы государственного управления в научно-философской системе координат // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1 (6). С. 122.

бличной власти. На уровне местного сообщества может быть достигнута большая гласность в принятии и осуществлении решений, а также предсказуемость результатов работы. Своевременное и более полное выявление потребностей населения, а, следовательно, и оперативное реагирование на них способно обеспечить органам местного самоуправления оптимальное использование ресурсов муниципальных образований. В частности, местное сообщество может выступать как производитель тех или иных муниципальных услуг, самостоятельно, в пределах своих полномочий и ответственно решать отдельные вопросы местного значения, а не только быть потребителем тех или иных услуг. В этом случае не только повышается экономическая эффективность и достигается более рациональное использование средств местного бюджета, но и осознается тесная взаимосвязь интересов отдельных социальных групп, объединенных местом проживания, солидарность местного сообщества.

Однако в этом безусловном преимуществе местного самоуправления как формы народовластия заключается и проблематичность его формирования. Реализовать данное преимущество — это значит адекватно отразить все это в организации конкретного местного сообщества, формируемых и реализуемых муниципальных программах, в формах участия населения в осуществлении вопросов местного значения. Все это достаточно полно показало и состоявшееся 5 августа 2017 г. заседание Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ. При обсуждении уже накопленного у каждого региона и муниципального образования опыта реализации нового приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», а также практики вовлечения жителей в решение вопросов своей жизнедеятельности участники заседания неоднократно обращались к проблеме особенностей развития местного самоуправления на отдельных территориях. В частности, подчеркивалось, что лучшие проекты по включению жителей в процессы муниципального управления заслуживают поддержки и поощрения, но при определении их механизмов необходимо учитывать специфику муниципальных образований, особенно малых городов с численностью населения до 100 тыс. человек, а также таких исторических поселений, как Суздаль во Владимирской области, Углич — в Ярославской, Зарайск — в Московской области и др., для которых важным является сохранение облика города и его истории<sup>3</sup>.

Практика муниципального строительства, если анализировать ее с точки зрения соотношения общего и особенного, не только не отражает

принятых решений, но отчасти и противоречит им. Очевидно, что весьма значительный уровень централизации публичной власти и унифицирующего все особенности отдельных территорий российского законодательства — все это имеет глубокие объективные корни и субъективные причины.

Прежде всего, расширение особенностей организации местного самоуправления вступает в определенный конфликт с общими принципами организации публичной власти. Любое государство в интересах своего развития всегда стремится к формированию единого правового, политического и экономического пространства. В силу этого местное самоуправление, которое независимо от эпохи и региона всегда стремится к дифференциации в силу разнообразия муниципальных образований<sup>4</sup>, традиционно испытывает на себе воздействие государства, стимулирующего определенную унификацию политико-правовых институтов. Противоречие между унификацией и дифференциацией отражает характерные для любого государства тенденции централизации и децентрализации. Причем, они доминируют не только в унитарных, но и в федеративных государствах. На уровне отдельных субъектов РФ можно учесть региональные особенности, но отразить специфику интересов горожан и сельских жителей, крупных и малых городов, моногородов и городов, имеющих диверсифицированную экономику, другие особенности муниципальных образований, обусловленные их географическим положением, этническим, конфессиональным, половозрастным и профессиональным составом населения и др., остается сложной задачей.

Очевидно, что административная система с ее стремлением к централизации в условиях создания правового государства формирует законодательство, которое объективно унифицирует управленческую деятельность, преодолевая многообразие, специфику мест. Достаточно показательным является тот факт, что федеральный законодатель на протяжении незначительного по историческим меркам времени принял два одноименных закона об общих принципах организации местного самоуправления — в 1995 и 2003 гг., не определив их конкретный перечень. Это приводит к тому, что исследователи приводят каталоги таких принципов, порой различающиеся на несколько порядков. О доминировании тенденции на централизацию и унификацию говорит и резкое усиление объема федерального регулирования общих принципов организации местного самоуправления<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Заседание Совета по развитию местного самоуправления. Киров, 05.08.2017 // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55301>.

<sup>4</sup> Как известно, реформы Александра II привели к формированию 26 моделей земского самоуправления, обусловленных особенностями отдельных территорий.

<sup>5</sup> Объем текста 131-ФЗ, принятого в 2003 г., по сравне-

Вместе с тем, в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Но если до 2003 г. субъекты РФ по сложившейся правовой традиции были вправе, исходя из конституционного разграничения предметов ведения, регулировать те вопросы организации местного самоуправления, которые оставались вне пределов внимания федерального законодателя, принятый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-ФЗ) в ч. 1 ст. 6 жестко установил пределы такого регулирования. К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в данной области было отнесено правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления только в случаях и порядке, установленных данным законом.

В определенной степени основу для такого конфликта между общими и особенным создает также необходимость обеспечения конституционного равноправия граждан вне зависимости от места их проживания. Обеспечить такое равноправие в доступе к муниципальным услугам представляется весьма проблематичным. Тем не менее государство в лице федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов РФ должно исходить из конституционных требований.

Кроме того, продолжают оказывать влияние определенные российские традиции, связанные с историей централизованного российского государства на самых разных этапах его развития. Вместе с тем, как показывает обращение к историческому прошлому, хотя в становлении российской государственности доминировали централизация власти и унификация законодательства, в том числе и в силу ее значительных пространственных характеристик, ее развитие, как и многих других государств, изначально было обусловлено особенностями отдельных территорий. Истории государственного строительства были известны как княжества, так и боярские городареспублики. По мере расширения государственных границ на новых территориях часто сохранялись особенности государственного управления,

которые позволяли обеспечить интересы проживавших там народов и их политических элит. Логично, что в условиях, когда началась самая успешная муниципальная реформа в России — земская 1864 г. и городская 1870 г., в российской политической и правовой мысли исследователями активно разрабатывался подход, требующий гармонизации общего и особенного в организации местного самоуправления.

В муниципальной науке разнообразие проявлений отдельных институтов местного самоуправления в самых разных государствах позволило выделить различные муниципальные системы, в том числе основные — англосаксонскую и континентальную (французскую), а также многочисленные модели. Особенности муниципальных систем нашли свое отражение и в терминах, используемых для обозначения местного самоуправления. В Англии — это *selfgovernment*, что традиционно переводится как местное самоуправление. Во Франции — это *centralisation administrative*, т.е. административная централизация, что достаточно полно отражает сущность континентальной муниципальной системы. Соответственно, это привело и к созданию различных теорий местного самоуправления, в которых был обобщен такой исторический опыт, в том числе и отечественного земского движения. А.Г. Лисицын-Светланов, анализируя историю России XX в., замечает, что тенденции развития государства и права корреспондируются с обще-европейскими тенденциями, выступая элементом общеевропейского «многообразия», а не исключением из общих тенденций<sup>6</sup>.

Конечно, названные причины не исчерпывают всех объективных и субъективных факторов, которые в настоящее время не позволяют обеспечить необходимую гармонизацию общего и особенного в организации местного самоуправления, реализовать 131-ФЗ так, чтобы обеспечить многообразие социокультурных, экономических и политических условий отдельных регионов и муниципальных образований. Однако сказанное, как представляется, позволяет сформулировать ряд положений, на которые следует обратить внимание, формируя и реализуя политику в области дальнейшего развития местного самоуправления. Тем более, что для этого имеются необходимые предпосылки.

В современных условиях, прежде всего, необходима научная разработка государственной политики в сфере местного самоуправления и ее правовое закрепление в соответствующих политико-правовых документах, составной частью которых должны стать апробированные в лучших практиках муниципальных образова-

нию с текстом одноименного закона — Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» увеличился в 3,35 раза. Если же сравнить принятый в 2003 г. текст с действующей в настоящее время редакцией, то и здесь произошло существенное изменение — он увеличился в 1,87 раза. И хотя сопоставление объема правового текста не является однозначной основой для тех или иных суждений, в совокупности с другими данными это свидетельствует о динамике соотношения законодательного регулирования общих принципов организации местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях.

<sup>6</sup> См.: Лисицын-Светланов А.Г. Правовое обеспечение экономических реформ // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 3 (8). С. 7.

ний механизмы учета особенностей организации местного самоуправления. О необходимости выработки программных документов, которыми могли бы быть определены сущность и основные направления государственной политики в области местного самоуправления<sup>7</sup>, обоснованно говорят и пишут не только теоретики, но и практики, законодатели и руководители муниципальных образований. С учетом начавшейся децентрализации полномочий в сфере регулирования местного самоуправления на уровне федеральной власти, как представляется, в документе концептуального характера было бы достаточным определить только наиболее общие цели, задачи и направления развития местного самоуправления. На уровне же субъектов РФ могли бы быть разработаны региональные программы, которыми бы конкретизировались основные этапы муниципального строительства, их содержательное и ресурсное наполнение, др. вопросы.

Выработка таких документов должна осуществляться исходя из принципа гармоничного сочетания общего, особенного и отдельного, реализация которого, так же как и других принципов — местной автономии, вовлечение в решение вопросов местного значения населения муниципальных образований, их ресурсного обеспечения и др., позволит сформировать эффективно действующую систему местного самоуправления. Причем особенности организации местного самоуправления могут иметь как системный, комплексный характер, так и реализовываться в решении отдельных вопросов. В настоящее время, например, такой системный, комплексный характер особенности организации местного самоуправления имеют в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) и наукоградах, в городах федерального значения и на приграничных территориях. Кроме того, 131-ФЗ устанавливает также особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), на территориях инновационного центра «Сколково» и опережающего социально-экономического развития. Однако, как представляется, такие особенности, обусловленные решением конкретных задач социально-экономического развития, не должны приводить к формированию моделей местного самоуправления, как, например, ЗАТО или наукограды.

Наряду с тем, что особенности организации местного самоуправления, приобретая систем-

ный, комплексный характер, могут приводить к формированию его отдельных моделей, российское законодательство предусматривает и иные возможности. Так, ч. 3 ст. 35 131-ФЗ устанавливает такую специфику при решении вопроса о создании представительных органов поселений, если численность их жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Вариативность также предусмотрена ст. 13.1, устанавливающей возможность упразднения поселений на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность их населения составляет не более 100 человек. Такое решение может быть принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Территория упраздняемого поселения в этом случае входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории. Такие особенности реализации общих принципов организации местного самоуправления законодательство предусматривает при решении вопросов не только формирования муниципальных органов и изменения территориальных основ, но и порядка осуществления вопросов местного значения и переданных государственных полномочий, выбора форм участия населения в жизнедеятельности местных сообществ, развития межмуниципального сотрудничества и др.

Дальнейшее изучение проблемы соотношения общего и особенного в организации местного самоуправления как одной из основ государственной политики в данной сфере приобретает особое звучание на современном этапе в результате предпринятой в 2014 г. очередной муниципальной реформы<sup>8</sup>. Уже ее первые результаты показали, что изменения в законодательстве РФ о местном самоуправлении усилили те же тенденции централизации власти и унификации институтов муниципального права, однако уже на региональном уровне. Во многих субъектах РФ более активно продолжился процесс укрупнения муниципальных образований, в том числе путем объединения муниципальных образований поселенческого типа, входящих в состав одного района, в единое городское поселение с последующим наделением такого поселения статусом городского округа<sup>9</sup>. Кроме

<sup>7</sup> Следует напомнить, что первая и фактически последняя такая программа была принята постановлением Правительства РФ от 27.12.1995 № 1251 «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления».

<sup>8</sup> Принятый Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 136-ФЗ), наряду с другими новеллами предусмотрел существенный рост объема полномочий субъектов РФ в регулировании местного самоуправления.

<sup>9</sup> Более подробно о механизмах и последствиях таких изменений территориальной основы местного самоуправ-



того, нашла активное применение ч. 1.2 ст. 17 131-ФЗ, предусматривающая, что законами субъекта РФ в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Такое перераспределение, как правило, стало осуществляться путем передачи полномочий, особенно в таких сферах, как земельные правоотношения и градостроительство, от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ<sup>10</sup>.

Таким образом, практика реализации 136-ФЗ может стать еще одним препятствием для развития местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций, специфики политико-экономического и социокультурного развития территории. Важно также обратить внимание еще на один аспект проблемы. Принятый в 1995 г. первый федеральный закон о местном самоуправлении, как уже отмечалось, весьма лаконично регулировал его организацию. Во многом это стало причиной того, что муниципальное строительство, осуществлявшееся на основе, прежде всего, законодательства субъектов РФ, довольно часто во второй половине 1990-х годов становилось предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Формировавшееся местное самоуправление в Республиках Коми, Татарстан и Башкортостан, Удмуртской Республике, Курской области, городе федерального значения Москве и ряде других субъектов РФ противоречило конституционно-правовой модели. Важно определить те организационно-правовые пределы, когда особенности организации местного самоуправления в отдельных регионах способны войти в конфликт с действующим федеральным законодательством.

Для такой научно-исследовательской работы имеется довольно значительная теоретическая основа. Диалектика общего и особенного оказались в поле зрения еще античных мыслителей. Это труды Гераклита («все течет, все изменяется») и Демокрита («в общей рыбе нет костей»), клас-

сический спор Платона и Аристотеля о сущности идеи, когда Платон считал общее его подлинной сущностью, а Аристотель придавал особое значение особенному. Усилиями Цицерона для анализа общего и особенного были введены понятия рода и вида, целого и части. В средневековье понимание общего и особенного получило развитие в дискуссии об универсалиях. П. Абеляр, пытаясь преодолеть крайности двух течений, утверждал, что нельзя недооценивать общее в единичном, хотя существенны и единичные различия.

Позднее единство общего и особенного разрабатывалось в трудах Н. Макиавелли, Г. Гроция, Дж. Локка, Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Г.В.Ф. Гегеля, А. де Токвиля и др. Н.Я. Данилевский изучал культурно-исторические типы как синтез общего и особенного в развитии отдельных народов. М.М. Сперанский попытался обосновать необходимость в процессе реформирования государства децентрализации власти и особой системы управления для отдельных территорий. В XIX в. основные подходы к изучению особенностей местного самоуправления получили развитие в работах А.Д. Градовского об общих принципах организации местного самоуправления; М.М. Ковалевского — о методологии сравнительного анализа; Б.Н. Чичерина — об историко-сравнительном изучении государства; Н.М. Коркунова — об общем и особенном в праве, о местном самоуправлении как составной части государственной власти, представляющей самостоятельные (особенные) интересы местного общества; Г.Ф. Шершеневича — о многообразии исторических условий развития государства. На основе изучения трудов европейских авторов и анализа отечественного опыта А.И. Васильчиков попытался определить, какие общие и особенные признаки должны отличать национальную систему местного самоуправления<sup>11</sup>.

Диалектика общего и особенного как одна из наиболее актуальных проблем в науке и практике оставалась в центре внимания отечественных исследователей в советский и в постсоветский периоды. В частности, она была предметом специального рассмотрения в трудах Д.А. Керимова. Им было всесторонне обосновано положение о том, что познание права предусматривает в качестве одного из основных императивов анализ соотношения отдельного и общего, целого и частного в праве. Это, подчеркивал ученый, способствует их познанию<sup>12</sup>. Применительно к проблеме влияния мировоззренческой уста-

ления см.: Акмалова А.А., Капицын В.М. Реформирование городских округов: принцип вариативности в теории и правовой политике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 67—70.

<sup>10</sup> Конечно, принятие таких законов субъектов РФ было обусловлено порой объективной потребностью. В частности, обосновывая такую политику в Московской области, губернатор А. Воробьев справедливо указывал, что в регионе, который отличает весьма высокая плотность населения, подчас в расположенных в непосредственной близости муниципальных образованиях возводились социальные объекты одинакового функционального назначения (см.: Заседание Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 09.07.2014 // URL: <http://serpnews.ru/?p=9014>). При очевидном дефиците местных бюджетов такую градостроительную политику трудно было признать эффективной.

<sup>11</sup> См. подробнее: Акмалова А.А. Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации: Теоретико-методологический аспект. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Ин-т государства и права РАН. М., 2003. С. 4—6, 17—19.

<sup>12</sup> См.: Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. М.: Аванта+, 2001. С. 201—214.

новки на формирование типа правопонимания в обществе эту же проблему разрабатывает В.В. Лапаева. В частности, она пишет о человекоцентристском (когда ценности общего блага имманентны правам человека) и системоцентристском (когда общественное начало доминирует над индивидом) началах<sup>13</sup>. В целом, как показывает развитие знания, в самых разных научных сферах исследователи все чаще отказываются от универсалистских концепций.

Как представляется, чтобы реализовать диалектику общего и особенного в организации местного самоуправления, его анализ должен исходить из признания не только общих принципов, но и особенностей их реализации как свойств. В единстве общего и особенного должен рассматриваться один из основных источников качественного развития местного самоуправления. Сущность общего несводима к его отдельным составляющим, в том числе и к особенностям, хотя и предполагает их анализ с точки зрения общего. С другой стороны, и каждая особенность с точки зрения системного подхода является целостностью — достаточно устойчивым образованием в определенном времени и пространстве. Изучение местного самоуправления только с помощью категории общего, т.е. через совокупность атрибутивных признаков, не позволяет полностью раскрыть его сущность. Местное самоуправление на конкретной территории — это всегда локальные формы организации, особые способы и методы разрешения проблем, специфические интересы местного сообщества как субъекта и объекта права. Общее может выступать как идея и только через особенное приобретает качество интенционального, сущностного.

Конечно, развитие такой локальной формы народовластия как местное самоуправление, институционализация местного сообщества не только как объекта, но и субъекта права требует особого внимания к обеспечению их организационной самостоятельности — местной автономии, соответствующей экономической основы — сильных местных бюджетов, иного ресурсного наполнения. Механизмы могут быть самые различные, в том числе и связанные с разработкой и реализацией отдельных государственных программ развития конкретных регионов, отдельных сфер экономики, создания территорий опережающего развития и т.д. В настоящее время наполнение доходной базы местных бюджетов очень в малой степени зависит от усилий местного сообщества, органов местного самоуправления. В то же время уже неоднократно обращалось внимание на примере самых разных регионов, муниципальных образований, что наиболее бы-

стрыми темпами растут те виды доходов, в формировании которых активное участие принимают сами муниципалитеты<sup>14</sup>. Важную роль могут сыграть и такие механизмы, как инициативные бюджеты, совершенствование такого института местного самоуправления, как самообложение.

Говоря об этих проблемах, следует признать, что на абсолютное большинство из них обращалось внимание еще в начале 2000-х годов, когда шла разработка концепции проекта 131-ФЗ. Целесообразно еще раз процитировать одно из положений подготовленного в этот период документа: «Россия настолько неоднородна по своим географическим, природно-климатическим, хозяйственным, этническим и иным параметрам, что жесткая унификация структур местной публичной власти неизбежно обернулась бы резким снижением ее эффективности»<sup>15</sup>.

О необходимости совершенствования законодательства о местном самоуправлении с учетом особенностей его развития на отдельных территориях и в решении определенных вопросов местного значения шла речь и на упоминавшемся уже заседании Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ. В частности, Д.И. Азаров обратил внимание его участников на то, что в сельской местности активно развивается институт старост, которые назначены, избраны и действуют более чем 24 тыс. сельских поселениях 42 субъектов РФ. «Здесь практика сложилась. Люди, как сказал коллега, уже дорожку, в общем, протоптали, нам бы правовыми нормами это оформить теперь, на мой взгляд. При этом уверен, что можно найти такой подход, который позволит дать в законе общие ориентиры для регионов, при этом сохранив возможное многообразие с учетом местных особенностей и традиций»<sup>16</sup>.

И, конечно, следует обратить внимание еще на один, далеко не последний аспект этой проблемы. Уже подчеркивалась тесная связь реализации особенностей в организации местного самоуправления с активным вовлечением жителей муниципальных образований в решение вопросов своей жизнедеятельности. Можно напомнить одно из весьма примечательных положений, сформулированных в Манифесте Александра II от 19 февраля 1861 г.: «Самый благотворный закон

<sup>13</sup> См.: Лапаева В.В. Современное состояние и перспективы российской теории права и государства // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 23.

<sup>14</sup> Тургель И.Д. Местное самоуправление в России: десять лет в условиях реформирования // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. Вып. № 2 (3); URL: <http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/02/>.

<sup>15</sup> Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Государственный совет Российской Федерации: Рабочая группа по вопросам развития местного самоуправления в Российской Федерации. Москва, октябрь 2002 г.; URL: <http://emsu.ru/ml/default.asp?c=1296&p=1>.

<sup>16</sup> Заседание Совета по развитию местного самоуправления. Киров, 05.08.2017 // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55301>.

не может людей сделать благополучными, если они не потрудятся сами устроить свое благополучие под покровительством закона»<sup>17</sup>. Уже в новых условиях, после распада СССР и социалистической системы, аналогичный вывод делает А.Д. Керимов, анализируя ситуацию в странах Центральной и Восточной Европы. Он подчеркивает, что «когда в результате антикоммунистических революций за несколько месяцев были сметены существовавшие там просоветские режимы, стремительно зародился, поразительно быстро распространился и утвердился миф, согласно которому демократия способна, по сути, автоматически, как бы сама собою, без какой-либо творческой активности и напряженных волевых усилий произвести гигантские по глубине и масштабам позитивные изменения практически во всех сферах общественного бытия»<sup>18</sup>.

Конечно, для того, чтобы население реально стало активным субъектом местного самоуправления, необходимо, чтобы оно осознало себя общностью, способной как субъект управления на основе совместных ценностей (сопричастности к «малой Родине», ответственности перед сообществом) преобразовать местное хозяйство, приспособить условия проживания к интересам своих граждан, постоянно изменяя качество их жизни в лучшую сторону. Одной из наиболее важных задач становится формирование культуры местного сообщества как совокупности определенных ценностей, определяющих его активное участие в решении вопросов местного значения. Необходимо расширение просветительской работы (в том числе, создание соответствующих рубрик и постоянных «колонок», например, «Мое местное самоуправление», в печатных изданиях, электронных средствах, на ТВ и радио, через которые в простой, доступной и очень лаконичной форме можно осуществлять такое образование)<sup>19</sup>, а также использование интернет-ресурсов как эффективного канала информации — начальной «школы демократии».

Обобщая сказанное, следует отметить, что поиск оптимального соотношения общего и особенного, как и любой иной принцип организации социального процесса, имеет не временный, а постоянный характер, так же как,

например, регулярная смена тенденций централизации и децентрализации власти или унификации и дифференциации законодательства, обусловленная конкретными условиями и факторами развития государства. Оптимизация вариативного развития достигается в случае, если любой выбор из предложенных альтернатив имеет необходимое ресурсное наполнение, в том числе и такой ресурс как политическая воля.

Любой выбор имеет свои последствия, и не только финансовые. Говоря о последствиях, важно определить правовое пространство вариативности, за границами которого вариативность перерастает в свою противоположность. С учетом этого резко возрастает роль научно-аналитического, экспертного сопровождения муниципального строительства.

## Список литературы

1. Акмалова А.А. Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации: Теоретико-методологический аспект. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Ин-т государства и права РАН. М., 2003. 41 с.
2. Акмалова А.А., Капицын В.М. Реформирование городских округов: принцип вариативности в теории и правовой политике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 67—70.
3. Керимов А.Д. Теория и практика демократии // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2 (3). С. 81—91; № 3 (4), С. 70—79.
4. Керимов А.Д., Куксин И.Н. Сильное государство как определяющий фактор общественного прогресса: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 96 с.
5. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. М.: Аванта+, 2001. 560 с.
6. Лапаева В.В. Современное состояние и перспективы российской теории права и государства // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 20—31; 2015. № 1 (2). С. 9—18.
7. Лисицын-Светланов А.Г. Правовое обеспечение экономических реформ // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 3 (8). С. 7—12.
8. Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Государственный совет Российской Федерации: Рабочая группа по вопросам развития местного самоуправления в Российской Федерации. Москва, октябрь 2002 г.; URL: <http://emsu.ru/ml/default.asp?c=1296&p=1>.
9. Охотский Е.В. Проблемы государственного управления в научно-философской системе координат // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1 (6). С. 121—130.
10. Тургель И.Д. Местное самоуправление в России: десять лет в условиях реформирования // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. Вып. № 2 (3); URL: <http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/02/>.

<sup>17</sup> Манифест 19.02.1861 // Российское законодательство X—XX веков. В 9 т. Том 7. Документы крестьянской реформы / Под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1989. С. 31.

<sup>18</sup> Керимов А.Д. Теория и практика демократии (часть 1) // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2 (3). С. 82.

<sup>19</sup> В качестве одного из позитивных примеров можно привести практику проведения научно-популярных чтений для взрослых на базе факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова в рамках совместного проекта Российского общества политологов и журнала «The Prime Russian Magazine (PRM)». Это возрождение лучших традиций просветительства в России (СССР).

## The Dialectic of the General and Special as a Condition of Development of Local Self-Government

**Akmalova A.A.,**

Doctor of Law, Professor,  
the Member of the Expert Council  
of the Moscow Regional Duma  
E-mail: polisjus@yandex.ru

**Kapitsyn V.M.,**

Doctor of Political Sciences, Professor,  
Professor of the Department of Comparative Politics  
Faculty of Political Science  
of MSU named after M.V. Lomonosov  
E-mail: kapizin@yandex.ru

**Abstract.** *The article substantiates the need for optimal co-relationship of General principles of local government organization and peculiarities of their implementation taking into account the specifics of political and economic development of individual territories, socio-cultural dynamics of local communities, their historical and other local traditions, and its reflection in the municipal politics of the state. Such a policy is justified by the essence of this form of public power, however, is not at present sufficient legal regulation and is implemented spontaneously, largely due to the lack of necessary scientific, analytical and expert support, based on the account of the dialectics of General and special municipal practice.*

**Keywords:** *local governance, municipal law, state, local community, municipal reform, the principles of law, the unity of general and special, the variability.*

### References

1. Akmalova A.A. Osobennosti pravovogo regulirovaniya i organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii: Teoretiko-metodologicheskij aspekt. Avtoref. dis. ... dokt. yurid. nauk / In-t gosudarstva i prava RAN. M., 2003. 41 s.
2. Akmalova A.A., Kapitsyn V.M. Reformirovanie gorodskikh okrugov: printsip variativnosti v teorii i pravovoj politike // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. 2015. № 1. S. 67-70.
3. Kerimov A.D. Teoriya i praktika demokratii // Rossijskij zhurnal pravovykh issledovanij. 2015. № 2 (3). S. 81-91; № 3 (4), S. 70-79.
4. Kerimov A.D., Kuksin I.N. Silnoe gosudarstvo kak opredelyayushij faktor obshchestvennogo progressa: monografiya. M.: Norma: INFRA-M, 2017. 96 s.
5. Kerimov D.A. Metodologiya prava (predmet, funktsii, problemy filosofii prava). 2-e izd. M.: Avanta+, 2001. 560 s.
6. Lapaeva V.V. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy rossijskoj teorii prava i gosudarstva // Rossijskij zhurnal pravovykh issledovanij. 2014. № 4 (1). S. 20-31; 2015. № 1 (2). S. 9-18.
7. Lisitsyn-Svetlanov A.G. Pravovoe obespechenie ekonomicheskikh reform // Rossijskij zhurnal pravovykh issledovanij. 2016. № 3 (8). S. 7-12.
8. Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federatsii: sostoyanie i perspektivy razvitiya // Gosudarstvennyj sovet Rossijskoj Federatsii: Rabochaya gruppa po voprosam razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii. Moskva, oktyabr 2002 g.; URL: <http://emsu.ru/ml/default.asp?c=1296&p=1>.
9. Okhotskij E.V. Problemy gosudarstvennogo upravleniya v nauchno-filosofskoj sisteme koordinat // Rossijskij zhurnal pravovykh issledovanij. 2016. № 1 (6). S. 121-130.
10. Turgel I.D. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: desyat let v usloviyakh reformirovaniya // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. 2012. Vyp. № 2 (3); URL: <http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/02/>.