

УДК 34-4414

Холодова А.В.

студент

Митрофанова Я.С., к.э.н

доцент департамента магистратуры (бизнес-программ)

Тольяттинского государственного университета

Руководитель магистерской программы

«Государственное управление и администрирование»

**ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация: в настоящей статье автором предпринята попытка выявить понятие, сущность и публично-правовую природу местного самоуправления в свете последних изменений, внесенных в Конституцию РФ.

Ключевые слова: *местное самоуправление, публичная власть, принципы местного самоуправления.*

Kholodova A.V.

student

Mitrofanova Ya.S., Candidate

of Economics, Associate Professor of the Department of Magistracy (Business

Programs)

of Togliatti State University

Head of the Master's program

"Public Administration and Administration"

**CONCEPT, ESSENCE AND PUBLIC NATURE OF LOCAL SELF-
GOVERNMENT**

Abstract: in this article, the author attempts to identify the concept, essence and public-legal nature of local self-government in the light of recent changes made to the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: local self-government, public authority, principles of local self-government.

Действующий на современном этапе Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹ делает упор на то, что местное самоуправление – это форма реализации власти народа и обращает внимание на то, что народ имеет право решать вопросы местного назначения.

Следует отметить, что в научной литературе встречаются разные мнения по поводу представленных определений местного самоуправления.

Так, к примеру, по мнению О.Ю. Шеметовой, представленный отечественным законодателем подход к определению местного самоуправления обладает как достоинствами, так и недостатками.² К достоинствам можно отнести наиболее демократичную, в сравнении с определением Европейской хартии местного самоуправления, трактовку. К недостаткам следует отнести отсутствие указания в определении на то, что местное самоуправление – это управленческая деятельность. Указанное важно, так как местное самоуправление – это, по своей сути, управленческая деятельность,

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 26.05.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 01.09.1995.

² Шеметова О.Ю. Взаимодействие органов местного самоуправления и прокуратуры в системе конституционного партнерства современной России: дисс. канд. юрид. наук. – Белгород, 2013. – С. 24.

осуществляемая на региональном уровне, то есть, «на одном из уровней публичной власти»³.

В свою очередь, И.В. Выдрин⁴ полагает, что определение, содержащееся в ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" идеализировано и не соответствует российским реалиям. По мнению названного автора, российские граждане не имеют в большинстве своем необходимых навыков по самоуправлению, поэтому не стоит полагаться на «повседневную деятельность людей в качестве решающего условия осуществления вопросов местного самоуправления»⁵.

И.В. Выдрин так же отмечает, что в определении российского законодателя указывается на противопоставление деятельности местного самоуправления и деятельности государственных органов. Это, по мнению данного автора, является значимым недостатком анализируемого определения. В свою очередь, в определении, содержащемся в Хартии, используется термин «публичные дела», под которым следует понимать, в частности, вопросы, имеющие исключительно местное значение и которые представляют интерес для государства.⁶

Отметим, что местное самоуправление действительно имеет некоторые государственно-властные полномочия, по этой причине, считаем, что позиция И.В. Выдрина на данный момент не лишена оснований.

Отметим, что в отечественной научной литературе вопрос о «причастности» местного самоуправления к органам государственной власти является дискуссионным.

³ Гончаров В.И. К вопросу о понятии местного самоуправления как уровня публичной власти в России //Административное и муниципальное право. – 2011. – №9. – С . 9-13.

⁴ Выдрин Игорь Вячеславович — доктор юридических наук, профессор заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Уральского института экономики, управления и права (УИЭУиП).

⁵ Выдрин И.В. Муниципальное право России. – М., 2004. – С. 74.

⁶ Выдрин И.В. Муниципальное право ... – С. 74.

Так, на современном этапе в научной литературе распространено мнение, что местное самоуправление – это, по сути, «одна из форм организации местного государственного управления»⁷. Это мнение, как отмечает С.Г. Соловьев, подразделяется на две теории – юридическую и политическую⁸. В научной литературе выделяется также «теория дуализма»⁹. Суть названных теорий представлена нами для наглядности в виде таблицы (Таблица 1).

Таблица 1. Теории «причастности» местного самоуправления к органам государственной власти

1.	Юридическая теория - суть теории заключается в том, что органы местного самоуправления не выступают в качестве органов государственной власти, однако, государство делегирует местным органам некоторые государственно-властные полномочия в полном объеме, обеспечивая при этом их неприкосновенность и независимость;
2.	Политическая теория – теория сформирована на противопоставлении государственным служащим, определяемым центральной властью, выборных должностных лиц от местного населения, идеализируя процесс выборов и природу должностных лиц, которые избираются местным населением;
3.	Теория дуализма – суть состоит в том, что муниципальные органы, осуществляющие соответствующие управленческие функции, выходят за пределы интересов местного населения и, таким образом, должны функционировать как механизм государственной администрации.

Что касается так называемых «частных» мнений, то считаем необходимым отметить следующее наиболее интересное, по нашему мнению, положение. Так, согласно мнению, озвученному на Всероссийской научно-практической конференции «Развитие федеральных отношений в России: проблемы и перспективы», «полное выделение органов местного самоуправле-

⁷ Кугафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2006. – С. 51.

⁸ Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. – СПб, 2003. – С. 18.

⁹ Кугафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2006. – С. 54.

ния из системы органов государственной власти представляется если не корректным в принципе, то, по меньшей мере, преждевременным»¹⁰.

По мнению автора настоящего диссертационного исследования, несмотря на то, что в соответствии с действующим отечественным законодательством, местное самоуправление не является уровнем государственной власти, нельзя исключать их взаимосвязь.

Так, следует отметить, что в решении Конституционного Суда Российской Федерации говорится: «указание на то, что органы местного самоуправления являются властными органами, само по себе не говорит об их государственной сущности. Публичная власть может быть и муниципальной»¹¹. Автор настоящего исследования в полной мере согласен с представленной позицией Конституционного суда РФ.

Отметим, что публичный характер муниципальной власти неоднократно отмечался и в иных Постановлениях и Определениях Конституционного суда Российской Федерации¹².

То есть Конституционный Суд считает, что местное самоуправление – это уровень публичной власти, что в определенной степени раскрывает термин «публичная власть» ещё до внесения поправок в Конституцию 2020 года, которые уже закрепляют данный термин в нормативном правовом акте, обладающим высшей юридической силой.

¹⁰ Развитие федеративных отношений // Российская Федерация сегодня. – 1998. – № 2. – С. 22.

¹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. N 30-П "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы"// Справочно-правовая система «Консультант плюс».

¹² См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 N 7-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 N 3-П, Определение Конституционного Суда РФ от 04.02.1999 N 1-О.

Таким образом, в свете всего выше изложенного, считаем правильным в настоящем диссертационном исследовании под термином «местное самоуправление» понимать не элемент системы государственной власти, а самостоятельную разновидность публичной власти – муниципальную.

Исследуя публично-правовую природу местного самоуправления, крайне важно сказать о характеристиках, свойственных местному самоуправлению как институту публичной власти. Отметим, что в научной литературе по данному поводу встречаются различные мнения.

Так, к примеру, Мындреску О.И. полагает, что рассматривать характеристики местного самоуправления как института публичной власти следует с позиции Конституции¹³.

В свою очередь, Каллагов Т.Э. выделяет главный и второстепенный признаки местного самоуправления как института публичной власти. В качестве главного признака названный автор отмечает принятие и реализацию решений в интересах народа. В качестве второстепенного признака названный автор указывает на наличие у муниципальной власти собственного предмета ведения и перечня полномочий, зафиксированных на законодательном уровне.¹⁴

Автору настоящего исследования более импонирует вторая позиция ввиду того, что именно осуществление деятельности местным самоуправлением в интересах народа есть основополагающая характеристика местного самоуправления как института публичной власти.

Таким образом, необходимо сделать следующие выводы:

- под местным самоуправлением необходимо понимать не часть системы государственной власти, а самостоятельную разновидность публичной власти –

¹³ Мындреску, О.И. Местное самоуправление как институт публичной власти и гражданского общества / О.И. Мындреску // Наука через призму времени. – 2021. – № 6 (51). – С. 25-29.

¹⁴ Каллагов Т.Э. Сущностные характеристики местного самоуправления как особой формы публичной власти в РФ // Перспективы развития АПК в современных условиях. Материалы 10-й Международной научно-практической конференции. Владикавказ, 2021. С. 225-227.

муниципальную. Основной целью реализации данной власти является удовлетворение интересов местного сообщества;

- местное самоуправление на территории российского государства основывается на таких основополагающих принципах, как самостоятельность принятия решения населением по поводу вопросов местного значения, обособленное организационное положение местного самоуправления, наличие множества организационных форм реализации местного самоуправления на территории российского государства, соответствие компетенций местного самоуправления материально-финансовым ресурсам;

- на современном этапе развития института местного самоуправления следует констатировать наличие обширной нормативно-правовой базы, состоящей как из международно-правовых актов, так и внутригосударственных нормативно-правовых актов, регламентирующей названный институт и созданной согласно демократическим принципам российского государства.

Использованные источники:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 26.05.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 01.09.1995.
2. Шеметова О.Ю. Взаимодействие органов местного самоуправления и прокуратуры в системе конституционного партнерства современной России: дисс. канд. юрид. наук. – Белгород, 2013. – С. 24.
3. Гончаров В.И. К вопросу о понятии местного самоуправления как уровня публичной власти в России //Административное и муниципальное право. – 2011. – №9. – С. 9-13.
4. Выдрин Игорь Вячеславович — доктор юридических наук, профессор заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Уральского института экономики, управления и права (УИЭУиП).
5. Выдрин И.В. Муниципальное право России. – М., 2004. – С. 74.
6. Выдрин И.В. Муниципальное право ... – С. 74.
7. Кугафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2006. – С. 51.

8. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. – СПб, 2003. – С. 18.
9. Кугафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2006. – С. 54.
10. Развитие федеративных отношений // Российская Федерация сегодня. – 1998. – № 2. – С. 22.
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. N 30-П "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
12. См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 N 7-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 N 3-П, Определение Конституционного Суда РФ от 04.02.1999 N 1-О.
13. Мындреску, О.И. Местное самоуправление как институт публичной власти и гражданского общества / О.И. Мындреску // Наука через призму времени. – 2021. – № 6 (51). – С. 25-29.
14. Каллагов Т.Э. Сущностные характеристики местного самоуправления как особой формы публичной власти в РФ // Перспективы развития АПК в современных условиях. Материалы 10-й Международной научно-практической конференции. Владикавказ, 2021. С. 225-227.