

Научная статья

УДК 342.25



Местное самоуправление в системе органов публичной власти

**Никита Дмитриевич Королев¹,
Никита Александрович Воликов²**

^{1, 2} Российский государственный университет правосудия, Москва, Россия

✉ ¹ nikcorolev47@yandex.ru, ² volikoffnikita@yandex.ru

Научный руководитель: **Т. В. Казакова**, старший преподаватель кафедры конституционного права имени Н. В. Витрука Российского государственного университета правосудия

Аннотация. Местное самоуправление – основа конституционного строя, закреплённая в Конституции Российской Федерации. Местное самоуправление является институтом публичной власти, но при этом сохраняет свою независимость от государственной власти. Его место в системе органов публичной власти, взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти требуют особого рассмотрения, учитывая, что взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления способствует стабилизации экономических отношений на территориях как отдельных муниципальных образований, так и всей Российской Федерации в целом.

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, взаимодействие, органы государственной власти

Для цитирования: Королев Н. Д., Воликов Н. А. Местное самоуправление в системе органов публичной власти // Фемида.Science. 2023. № 13. С. 24–30.

Original article

Local Self-government in the System of Public Authorities

Nikita D. Korolev¹, Nikita A. Volikov²

^{1, 2} Russian State University of Justice, Moscow, Russia

✉ ¹ nikcorolev47@yandex.ru, ² volikoffnikita@yandex.ru

Scientific supervisor: **T. V. Kazakova**, Senior Lecturer of the N. V. Vitruk Constitutional Law Department of the Russian State University of Justice

Abstract. Local self-government is the basis of the constitutional system, enshrined in the Constitution of the Russian Federation. Local self-government is an institution of public authority, but at the same time retains its independence from State power. The place of local self-government in the system of public authorities, the specifics of the interaction of local self-government and public authorities require special consideration, especially bearing in mind that the interaction of

public authorities and local self-government contributes to the stabilization of economic relations both in the territories of individual municipalities and the entire Russian Federation as a whole.

Keywords: public authority, local government, interaction, public authorities

For citation: Korolev, N. D., Volikov, N. A. Local self-government in the system of public authorities. *Femida.Science = Themis.Science*. 2023;(13):24-30. (In Russ.)

Поправки к Конституции Российской Федерации¹, принятые на общероссийском голосовании, проходившем с 25 июня по 1 июля 2020 г., официально ввели в юридический лексикон новое понятие «публичная власть». Данное понятие было введено в следующие статьи:

ч. 1 ст. 67 – организация **публичной власти** на федеральных территориях устанавливается федеральным законом;

п. «г» ст. 71 – организация **публичной власти** находится в ведении Российской Федерации;

ч. 2 ст. 80 – Президент Российской Федерации **обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти**;

п. «е.5» ст. 83 – Президент Российской Федерации формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти;

ч. 3 ст. 131 – особенности осуществления **публичной власти** на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом;

ч. 3 ст. 132 – органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в **единую систему публичной власти** в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Публичная власть – особый слой людей, объединенный в систему специализированных органов и учреждений, официально осуществляющих функцию управления общественными делами и реализующих тем самым общие интересы определенного территориального сообщества, преследующих цели его сохранения, воспроизводства и развития как целостной системы [1, с. 12].

В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции органы местного самоуправления входят в систему публичной власти, целью которой является их взаимодействие и объединение вместе с органами государственной власти для более эффективного решения задач в интересах населения соответствующей территории [2, с. 45]. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления может строиться на принципах:

- 1) организационной обособленности;
- 2) собственных неотъемлемых полномочий;

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

3) кадровом контроле и участии в управлении;
4) согласованных и гармонизованных решений по вопросу жизнедеятельности населения [3, с. 21–22].

В связи с этим в юридической науке вопрос о взаимодействии этих двух уровней власти является дискуссионным.

Существует ряд мнений ученых по поводу реализации взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления.

Е. В. Гриценко отмечает, что «между региональными и местными органами существуют отношения по поводу: 1) государственной поддержки местного самоуправления; 2) координации и сотрудничества (информационный обмен, договоры, представительства при региональных органах управления); 3) контроля за осуществлением местного самоуправления» [4, с. 191].

В качестве каналов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления А. А. Уваров выделял следующее: «1) оказание местной власти помощи в хозяйственно-финансовых отношениях; 2) надзор за реализацией деятельности местного самоуправления в целях предохранения его от неправильных и необоснованных решений, которые не позволяют забывать о государственном интересе; 3) оказание методической помощи, обобщение и распространение положительного опыта местного самоуправления» [5, с. 192].

Также интересно мнение доктора юридических наук М. В. Баглая, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации в период с 1997 по 2003 г., который выделяет отдельно два вида взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением – отдельно с органами Российской Федерации и отдельно с ее субъектами. К первому виду относятся: 1) принятие и изменение федеральных законов об организации местного самоуправления; 2) регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, федеральных органов власти, власти субъектов Российской Федерации, местной власти и должностных лиц местного самоуправления по вопросам местного значения. Взаимодействие региональных и местных органов власти характеризуется следующим образом: 1) передача объектов собственности в муниципальную собственность; 2) принятие правовых актов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении на своей территории; 3) обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местной власти; 4) установление отношений между бюджетами субъектов и местными бюджетами и т. д. [6, с. 677–678].

Конституционный Суд Российской Федерации поясняет это так: Конституция России признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и предусматривает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Они вправе решать вопросы, относящиеся к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования².

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области

Это не препятствует признанию и гарантиям самостоятельности местного самоуправления, в то же время не нарушает единство системы публичной власти. При этом закрепленный в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации принцип единства системы публичной власти, направленный на повышение эффективности ее функционирования, предполагает не только необходимость слаженного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, но и наличие организационно-правовых и финансовых механизмов данного взаимодействия. Указанные механизмы должны быть основаны на принципе сбалансированного организационного и финансового участия в соответствующем процессе каждого из трех уровней публичной власти с целью обеспечения развития местного самоуправления, а также для реализации региональными и федеральными органами государственной власти возложенных на них конституционно значимых функций по обеспечению устойчивого развития территории данного региона и России в целом.

В соответствии с ч. 1.1 ст. 131 Конституции Российской Федерации органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц в соответствии с федеральным законом.

По данному вопросу Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 9 ноября 2017 г. № 2516-О уточнил, что «конституционная природа местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, обуславливает необходимость учета особенностей данной публичной власти; это предопределяет необходимость достижения баланса таких конституционно защищаемых ценностей, как самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, с одной стороны, и гарантированность гражданам соответствующих социальных прав, включая права, приобретенные на основании закона, независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают»³.

Федеральный законодатель «допускает возложение субъектом Российской Федерации на органы местного самоуправления обязанности по от-

от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области», Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». Здесь и далее доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2516-О «По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

чуждению находящихся в собственности муниципальных образований земельных участков в пользу граждан путем определения случаев и порядка предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в собственность граждан в качестве меры социальной поддержки, т. е. данный факт подтверждает, что органы местного самоуправления имеют право на осуществление отдельных государственных полномочий, предоставленных в соответствии с федеральным законом»⁴.

Говоря об особенностях местного бюджета, Конституционный Суд Российской Федерации поясняет, что «местный бюджет не существует изолированно, а является составной частью финансовой системы Российской Федерации; недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации. При этом, если предоставление земельного участка в собственность гражданам бесплатно выступает именно в качестве меры социальной поддержки, направленной на удовлетворение потребностей граждан в жилище, тем более в отношении многодетных семей как находящихся потенциально в наиболее уязвимом социальном положении и нуждающихся в особой заботе со стороны государства и общества, в силу конституционных принципов равенства и справедливости предполагается недопустимость возложения на самих таких граждан бремени несения дополнительных финансовых затрат, связанных с инфраструктурным оснащением предоставленных земельных участков, – иное вследствие значительной тяжести такого рода вынужденных расходов могло бы обесценить данную меру социальной поддержки и поставить под сомнение доверие граждан к действиям государства»⁵.

Публичность муниципальной власти отмечается также в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ст. 80, 90, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми». Рассматривая во-

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2516-О.

⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района «Читинский район» Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

прос о местных представительных органах власти в Республике Коми, Конституционный Суд отметил: указание на то, что они являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной⁶.

Именно на органах публичной власти лежит обязанность по благоустройству соответствующих территорий, с тем чтобы земельные участки, предназначенные для оказания государственной поддержки семьям, были, по возможности, уже на момент их предоставления гражданам (или в течение определенного разумного срока после такого предоставления) снабжены необходимой коммунальной, транспортной и иной инфраструктурой, от наличия которой во многом зависит реальная возможность проведения самого индивидуального жилищного строительства, а также последующего пользования вновь возведенным жилым объектом.

Подводя итоги, стоит сказать, что взаимодействие органов местного самоуправления и государственной власти в рамках системы публичной власти необходимо с целью реализации политики в разных сферах жизни общества. Оно также способствует стабилизации экономических отношений на отдельных территориях муниципальных образований.

Список источников

1. Грачев Н. И. Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020. № 4. С. 8–19. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnaya-vlast-kak-politiko-pravovaya-kategoriya-ponyatie-osnovnye-priznaki-i-formy?ysclid=lokclazbov126866523>.
2. Колесников А. В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. 2020. № 7. С. 44–49.
3. Иванов И. В. Принципы взаимодействия государственной власти и публичной власти в единой системе публичной власти Российской Федерации // Образование и право. 2023. № 7. С. 21–23.
4. Гриценко Е. В. Органы регионального и муниципального управления в Российской Федерации: проблемы взаимодействия // Местное управление и самоуправление в России и за рубежом: проблемно-тематический сборник. 2000. С. 271–283.
5. Уваров А. А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа : учеб. пособие. М. : Норма : Инфра-М, 2020. 320 с.
6. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. М. : Норма : Инфра-М, 2023. 704 с.

References

1. Grachev, N. I. Public power as a political and legal category: concept, main features and forms. *Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii = Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020;(4):8-19. (In Russ.) URL:

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”».

<https://cyberleninka.ru/article/n/publichnaya-vlast-kak-politiko-pravovaya-kategoriya-ponyatie-osnovnye-priznaki-i-formy?ysclid=lokclazbov126866523>.

2. Kolesnikov, A. V. Local self-government as an element of a unified system of public authority. *Obrazovanie i pravo = Education and Law*. 2020;(7):44-49. (In Russ.)

3. Ivanov, I. V. Principles of interaction between state power and public power in the unified system of public power of the Russian Federation. *Obrazovanie i pravo = Education and Law*. 2023;(7):21-23. (In Russ.)

4. Gritsenko, E. V. Bodies of regional and municipal government in the Russian Federation: problems of interaction. *Local government and self-government in Russia and abroad: a problem-themed collection*. 2000. Pp. 271–283.

5. Uvarov, A. A. *Local self-government as a form of public power of the people*. Textbook. Moscow: Norma, Infra-M; 2020. 320 p. (In Russ.)

6. Baglay, M. V. *Constitutional law of the Russian Federation*. Textbook. Moscow: Norma, Infra-M; 2023. 704 p. (In Russ.)

Информация об авторах

Н. Д. Королев – студент 2 курса юридического факультета;

Н. А. Воликов – студент 2 курса юридического факультета.

Information about the authors

N. D. Korolev – 2nd year student of the Faculty of Law;

N. A. Volikov – 2nd year student of the Faculty of Law.

Вклад авторов: авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

The authors declare no conflict of interests.

Статья поступила в редакцию 18.12.2023; одобрена после рецензирования 20.12.2023; принята к публикации 22.12.2023.

The article was submitted 18.12.2023; approved after reviewing 20.12.2023; accepted for publication 22.12.2023.