

Научная статья

УДК 352

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Мазеин Артем Владимирович, к.ю.н., доцент, Институт технологий управления, МИРЭА - Российский технологический университет, Москва, Россия, kravela.blg@yandex.ru

Аннотация

В статье поднимается проблематика, связанная с осмыслением феномена местного самоуправления в контексте отечественных государственно-правовых реалий, формируемых конституционными идеями и положениями действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В качестве центрального выделяется вопрос обоснованности признания института местного самоуправления государственным, по аналогии с другими официальными институтами, обеспечивающими реализацию публичной власти. В рамках предпринимаемой автором попытки поддержать идею оценки роли местного самоуправления как конституционно-правового института, одновременно и обосновывается несостоятельность признания автономности института местного самоуправления. Развивая идею конституционности местного самоуправления, автор сравнивает его государственным управлением, акцентируя особое внимание на наличии сходств. Приходя к выводу о невозможности признания местного самоуправления одной из форм самоорганизации граждан в целом, автор допускает рассмотрение местного самоуправления в качестве формы самоорганизации граждан лишь применительно к отдельным формам, таким, как сход граждан, собрание граждан и т.д. Муниципальные выборы и муниципальный референдум, традиционно выступающие элементами местного самоуправления, автором приравниваются к выборам и референдуму, проводимым на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы публичной власти, публичная власть, Федеральный закон № 131-ФЗ

Статья поступила в редакцию 13.04.2025, одобрена после рецензирования 24.05.2025, принята к публикации 12.06.2025.

Original article

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A FORM OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC AUTHORITY

Artem Mazein, Candidate of Law, Associate Professor, Institute of Management Technologies, MIREA - Russian Technological University, Moscow, Russia

Abstract

The article raises issues related to the understanding of the phenomenon of local self-government in the context of domestic state-legal realities, formed by constitutional ideas and the provisions of the current Federal Law "On the general principles of the organization of local self-Government in the Russian Federation." The central issue is the validity of recognizing the institution of local self-government as a state institution, by analogy with other official institutions that ensure the implementation of public authority. Within the framework of the author's attempt to support the idea of assessing the role of local self-government as a constitutional and legal institution, at the same time, the inconsistency of recognizing the autonomy of the institution of local self-government is substantiated. Developing the idea of the constitutionality of local self-government, the author compares it to public administration, emphasizing the similarities. Coming to the conclusion that it is impossible to recognize local self-government as one of the forms of self-organization of citizens in general, the author allows local self-government to be considered as a form of self-organization of citizens only in relation to certain forms, such as citizens' gatherings, citizens' assemblies, etc.

Municipal elections and municipal referendums, traditionally acting as elements of local self-government, are equated by the author to elections and referendums conducted at the federal and regional levels.

Keywords: local government, municipal entity, state authorities, local governments, public authorities, public authorities, Federal Law No. 131-FZ

Введение

Рассматриваемый в настоящей статье феномен местного самоуправления стал неотъемлемым компонентом российского общественно-государственного устройства, что во многом обусловлено его ролью как формы народовластия, а также института, позволяющего разрешать общественно значимые вопросы местного (городского, районного) масштаба, то есть в рамках муниципального образования [8, с. 274].

С юридической же точки зрения, с точки зрения законодателя местное самоуправление получило прочное конституционно-правовое закрепление, например, в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ [1] в качестве одной из форм осуществления народовластия, наряду с формами непосредственной демократии и реализации власти народом через органы государственной власти. Тем не менее остаётся предметом острых дискуссий вопрос места и роли указанного института, особенно с учётом сравнительно недавно проведённой конституционной реформы, в результате которой был уточнён ряд значимых положений в части определения роли местного самоуправления.

Основная часть

Определяя сущность местного самоуправления в контексте форм реализации публичной власти, важно сначала конкретизировать само понятие «власть», которое разными авторами трактуется неодинаково, но может быть определено как одна из форм социальной каузальной связи, выражающаяся в наличии устойчивых отношений между субъектом и объектом и подчинении объекта субъекту в соответствии с его намерениями [5, с. 98, 105]. Иными

словами, установление и реализация власти предполагает навязывание субъектом своей воли подвластному объекту. И такое понимание власти предельно характеризует ее предельно широко.

Если говорить о местном самоуправлении, то здесь имеет место реализации власти народа (народовластия), которая, по замечанию С. А. Авакьяна, является публичной, политической властью. Соответственно, государственная власть и местное самоуправление выступают разновидностями политической власти народа [6, с. 58].

В контексте изложенного особое внимание важно обратить на публичный характер власти, реализуемой на базе зафиксированных в Конституции РФ идей. И если понятие публичной власти в отечественной правовой науке обсуждается уже давно, то в современном законодательстве оно появилось лишь в связи с внесением поправок в Конституцию РФ, хотя и не было определено нормативно. Данные поправки во многом были закономерными и объективно обусловленными, но в то же время способствовали обострению дискуссии по рассматриваемой проблематике.

В научно-теоретическом контексте публичную власть трактуют по-разному, но в рамках одного из наиболее широко поддерживаемых подходов она понимается в качестве системы органов, причем не только включаемых в триединую систему разделения властей, но и иных органов, имеющих публичный статус, в том числе и муниципальных [4, с. 202].

Отдельные конституционные положения вызывают вопросы в части определения сущности местного самоуправления и выявления его реальной роли в современной системе публичной власти. В этой связи интерес представляет содержание ст. 12 Конституции РФ, которая:

- признает и гарантирует местное самоуправление;
- декларирует его самостоятельный статус;
- предусматривает функционирование осуществляющих местное самоуправление органов вне системы органов государственной власти.

Исходя их представленных положений можно было сделать вывод о местном самоуправлении как о некоем обособленном феномене, который относительно отдалён от государства и сферы государственного управления. Однако вряд ли такие представления соответствуют объективным реалиям, определяемым не только законодательством, но и практикой его применения и практикой реализации публичной власти в государстве на всех уровнях.

Н. Л. Пешин указывает на возможность рассмотрения местного самоуправления как:

- средства отстаивания интересов тех или иных социальных групп;
- средства влияния государства на соответствующие социальные группы;
- как первого и второго [6, с. 325-326].

И здесь надо признать роль местного самоуправления и как средства отстаивания интересов перед властными структурами более высоких уровней, и как средства влияния вышестоящих властных структур на те или иные социальные группы. Причем реализуется оно в тесном контакте с органами государственной власти и иными властными структурами, представляющими именно государство. И с учётом этого грань между местным самоуправлением и государственной властью становится практически незаметной.

Поэтому не является случайным высказываемое в литературе мнение о неуместности обособления от государственной власти института местного самоуправления, который фактически становится продолжением государственной власти [6, с. 342]. И несмотря на то, что такое видение не в полной мере отражает позицию российского законодателя на настоящий момент, он в полной мере соответствует сложившейся в России политико-правовой действительности.

Уместность признания государственно-правовой природы местного самоуправления становится еще более понятной, если признать, что негосударственная природа местного самоуправления изначально базировалась на уже давно выработанной западной концепции, которая в современном мире

уже устарела. Поэтому есть все основания поддержать позицию Н. Л. Першина в части признания синонимичности феноменов публичной власти, государственной власти и муниципальной власти [6, с. 342]. При этом считаем важным подчеркнуть, последнее понятие совпадает с первыми двумя лишь отчасти, будучи частным случаем.

Представленная позиция, с нашей точки зрения, представляется наиболее оправданной. Она находит подтверждение в и отдельных положениях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] (Закон № 131-ФЗ), в частности, в ч. 1 ст. 1, признающей за местным самоуправлением статус одной из основ российского конституционного строя. Изложенное дает все основания для рассмотрения местного самоуправления в качестве конституционного института публичной власти. И, учитывая его наличие в пределах всей территории страны, вряд ли можно сомневаться в его негосударственной природе.

Безусловно, местное самоуправление можно было бы считать негосударственным институтом, если бы оно функционировало отдельно от институтов государственной власти. Однако оно функционирует в тесном взаимодействии с ними, что реализуется и при формировании соответствующих органов, и при реализации ими их полномочий.

Специфика местного самоуправления достаточно точно выражена в ч. 2 ст. 1 Закон № 131-ФЗ, где оно закреплено в качестве формы осуществления народом собственной власти, обеспечивающей решение вопросов местного значения населением непосредственно и (или) через соответствующий органы. Основываясь на данной норме, можно полагать, что местное самоуправление выступает формой реализации публичной власти на нижнем уровне государственного управления, именуемом местным. Причем на этом уровне управления существуют те же правила, те же закономерности, те же механизмы замещения соответствующих должностей и формирования органов, что и,

например, на уровне органов государственной власти субъектов или на федеральном уровне государственной власти.

Здесь невозможно не обратить внимание на некоторые конституционные нормы, исходя из смысла которых становятся очевидны сходства органов местного самоуправления и государственной власти. Например, определенная общность указанных властных структур очевидно в ч. 2 ст. 24 Конституции РФ в части обязанностей «обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».

В то же время об особой значимости и специфичности местного самоуправления свидетельствует группирование норм о нем в специальной главе Конституции РФ. Поэтому было бы необоснованным полагать отделенность государственной власти от местного самоуправления. Думается, что это является дополнительным подтверждением принадлежности местного самоуправления к числу конституционных институтов власти.

Некоторые конституционные положения ещё больше убеждают нас в том, что местное самоуправление является есть не только институт конституционно-правовой природы публичной власти, но и институт государственной власти, несмотря на формальную обособленность от триединой системы органов государственной власти. Например, ч. 2. Ст. 132 Конституции РФ допускает наделение муниципальных органов отдельными государственными полномочиями. И в этой связи даже признаваемые фактически не относящимся к категории органов государственной власти органы местного самоуправления выполняют определённые функции государства.

Более того, само содержание ст.ст. 131–132 Конституции РФ свидетельствует о том, что порядок формирования органов местного самоуправления практически ничем не отличаются от порядка формирования органов государственной власти, как не особо отличаются и функции. Отличия

состоят лишь в уровне, на которых реализуются те или иные публичные функции, а не в их существовании.

Специфика рассматриваемого института проявляется также в его формах, определенных в главе 5 Закона № 131-ФЗ. Данная глава предусматривает 14 форм, в том числе местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, собрание граждан и т. д. Причём спектр форм не является ограниченным. И говоря об указанных формах, можно полагать, что, например, сход или собрание граждан вполне обоснованно могут быть рассмотрены вне контекста государственной власти. Однако если говорить о местном референдуме или муниципальных выборах, то совершенно точно прослеживается параллель с органами государственной власти. В этой связи лишь отдельные формы местного самоуправления считаем возможным не рассматривать в качестве форм осуществления государственной власти.

Думается, что изложенное определяет существенную специфику местного самоуправления. И именно поэтому оно характеризуется как уникальный общественный феномен, отличный как от институтов государственной власти, так и от институтов гражданского общества [8, с. 274].

Надо сказать, что в литературе нередко поднимается вопрос автономии местного самоуправления. Причём отмечается, что такой автономии препятствует само законодательство [8, с. 279]. В этой связи крайне трудно назвать местное самоуправление формой самоорганизации граждан в полном смысле этого слова, как это пытается сделать, например, доктор юридических наук Р. М. Усманова [7]. Думается, что о самоорганизации речь может идти лишь на лишь в контексте отдельных форм местного самоуправления, в частности, схода граждан или собрания. Если же говорить, например, о референдуме или муниципальных выборах, то здесь вряд ли можно усмотреть самоорганизацию.

Учитывая изложенное, местное самоуправление можно по-разному рассматривать. Но в любом случае нельзя игнорировать тот факт, что местное самоуправление, согласно Конституции РФ, есть важнейшая основа

конституционного строя и демократический институт, без которого немислимо любое развитое правовое, демократическое государство [3, с. 15]. В этом смысле местное самоуправление играет важнейшую роль, однако точного понимания его места в системе власти пока нет.

Однако нам весьма близка идея местного самоуправления как своеобразного посредника между государством и населением [3, с. 18].

Заключение

Принадлежность к единой системе публичной власти и урегулированность нормами Конституции РФ позволяет рассматривать местное самоуправление в числе конституционных институтов, в числе институтов управления государством, но применительно к нижнему уровню управления (городскому, районному).

Не представляется возможным характеризовать местное самоуправление как негосударственный институт хотя бы потому, что, во-первых, что оно в его рамках осуществляется тесное взаимодействие муниципальных органов с органами государственной власти; во-вторых, органы местного самоуправления формируются в целом на тех же принципах, что и органы государственной власти; функции органов местного самоуправления в целом аналогичны функциям органов государственной власти.

Отдельные формы осуществления местного самоуправления, например, сход или собрание граждан, можно расценивать как формы или способы самоорганизации граждан, отдельные от государственной власти. Однако муниципальный референдум или муниципальные выборы в целом ничем не отличаются от референдумов или выборов, проводимых на региональном или федеральном уровнях государственной власти.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. 1993. 26 дек.; 2020. 4 июля.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации. 16 сен. 2003 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сен. 2003 г. (с изм. от 4 авг. 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6181.
3. Казанцева О. Л. Оглы Мамедов Р. Ю. Местное самоуправление в России: есть ли право на будущее? // Алтайский юридический вестник. 2020. № 2(30). С. 14–19.
4. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 192–203.
5. Ледяев В. Г. Власть: концептуальный анализ // Полис. Политические исследования. 2000. № 1. С. 97–107.
6. Современные проблемы организации публичной власти : коллективная монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
7. Усманова Р. М. Место органов местного самоуправления в системе публичной власти в свете конституционных поправок // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2020. № 2(88). С. 35–41.
8. Чихладзе Л. Т., Ларичев А. А. Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования Ларичев // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11, № 2. С. 273–292.
9. Щепачев В. А. Республиканский путь развития России в дальнейшем невозможен без сильного местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 46–52.

References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii : prinyata vsenarodny`m golosovaniem 12 dek. 1993 g. (s izm., odobr. v xode obshheros. golosovaniya 1 iyul. 2020 g.) // Ros. gaz. 1993. 26 dek.; 2020. 4 iyul.
2. Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 6 okt. 2003 g. № 131-FZ : prinyat Gos. Dumoj Feder. Sobr. Ros. Federacii. 16 sen. 2003 g. : odobr. Sovetom Federacii Feder. Sobr. Ros. Federacii 24 sen. 2003 g. (s izm. ot 4 avg. 2023 g.) // Sobr. zakonodatel`stva Ros. Federacii. 2003. № 40. St. 3822; 2023. № 32 (ch. I). St. 6181.
3. Kazanceva O. L. Ogly` Mamedov R. Yu. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: est` li pravo na budushhee? // Altajskij yuridicheskij vestnik. 2020. № 2(30). S. 14–19.
4. Kobzar`-Frolova M. N. Sistema organov publichnoj vlasti Rossijskoj Federacii: ponyatie, xarakterny`e priznaki, vzaimodejstvie // Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie. 2021. T. 18, № 2. S. 192–203.
5. Ledyayev V. G. Vlast`: konceptual`ny`j analiz // Polis. Politicheskie issledovaniya. 2000. № 1. S. 97–107.
6. Sovremenny`e problemy` organizacii publichnoj vlasti : kollektivnaya monografiya / ruk. avt. kol. i otv. red. S. A. Avak`yan. M.: Yusticinform, 2014. 596 s.
7. Usmanova R. M. Mesto organov mestnogo samoupravleniya v sisteme publichnoj vlasti v svete konstitucionny`x popravok // Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2020. № 2(88). S. 35–41.
8. Chixladze L. T., Larichev A. A. Mestnoe samoupravlenie v Rossii na rasput`e: dinamika konstitucionnoj doktriny` i pravovogo regulirovaniya Larichev // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo. 2020. T. 11, № 2. S. 273–292.
9. Shhepachev V. A. Respublikanskij put` razvitiya Rossii v dal`nejšem nevozmozhen bez sil`nogo mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvennaya vlast` i mestnoe samoupravlenie. 2018. № 4. S. 46–52.