

Научная статья  
УДК 342.55(470)

## СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**Татьяна Валерьевна Пашкова**

Высшая школа правоведения Института государственной службы и управления  
Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия, atyana.p1609@yandex.ru

**Аннотация.** В статье анализируется проблема отнесения системы органов местного самоуправления к системе публичной власти. Автор рассматривает следующие вопросы: 1) правовая природа и сущность местного самоуправления; 2) правовое регулирование института местного самоуправления; 3) понятие и организационные формы публичной власти; 4) соотношение понятий «система публичной власти» и «система органов государственной власти». Анализ проблемы базируется на научной литературе, нормативных правовых актах, а также актах Конституционного Суда Российской Федерации и других специализированных источниках информации. Автор предлагает простое, доступное и не требующее значительных затрат со стороны государства решение обозначенной выше проблемы в виде глубокой теоретической проработки законодателем понятийного аппарата.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; публичная власть; Конституция Российской Федерации; федеральные законы; система органов государственной власти.

**Для цитирования:** Пашкова Т. В. Система органов местного самоуправления в системе публичной власти // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2023. № 3 (101). С. 31–35.

Original article

## THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

**Tatyana V. Pashkova**

Higher School of Law of the Institute of Public Administration and Management  
of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President  
of the Russian Federation, Moscow, Russia, atyana.p1609@yandex.ru

**Abstract.** The article analyzes the problem of attributing the system of local governments to the system of public authority. The author considers the following issues: 1) the legal nature and essence of local self-government; 2) legal regulation of the institution of local self-government; 3) the concept and organizational forms of public authority; 4) the relationship between the concepts of “system of public authority” and “system of government bodies”. The analysis of the problem is based on scientific literature, normative legal acts, as well as acts of the Constitutional Court of the Russian Federation and other specialized sources of information. The author proposes a simple, accessible and cost-effective solution to the above-mentioned problem in the form of a deep theoretical study of the conceptual apparatus by the legislator.

**Keywords:** llocal government; public authority; Constitution of the Russian Federation; federal laws; system of government bodies.

**For citation:** Pashkova T. V. The system of local self-government in the system of public authority // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. No. 3 (101). P. 31–35. (In Russ.)

Местное самоуправление – это система,  
позволяющая населению самостоятельно

решать вопросы местного значения. При  
этом предполагается, что решение данных

© Пашкова Т. В., 2023

вопросов отделено от государственных функций.

Вопросы, возникающие вследствие исследования учеными-правоведами проблематики сущности и порядка осуществления публичной власти и соотношения ее с порядком функционирования органов местного самоуправления, а также возможности и степени отнесения последних к системе публичной власти, не теряют своей актуальности достаточно давно. Однако в настоящее время<sup>1</sup> обозначенная тема, и без того достаточно долгое время являвшаяся спорной в контексте де-юре и де-факто, стала предметом еще большего количества дискуссий в научных кругах.

Вновь принятым нормативным правовым актом внесено изменение в том числе в ст. 132 Конституции Российской Федерации, в результате которого в Основном законе впервые было прямо указано на факт принадлежности к системе публичной власти системы органов местного самоуправления: «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»<sup>2</sup>.

Принцип единства системы публичной власти в Российской Федерации на всех уровнях такой власти – федеральном, региональном и местном – закреплен федеральным законодательством<sup>3</sup>. Примечательно, что обеспечивать согласованное функционирование перечисленных уровней призваны

Президент Российской Федерации и Государственный Совет Российской Федерации, в обновленный состав которого впервые вошли руководители муниципального уровня – председатель городского совета г. Евпатории Республики Крым, а также глава Саткинского района Челябинской области.

Следующим шагом на пути системного совершенствования местного самоуправления должно стать принятие нового базового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (законопроект № 40361-8), уточняющего компетенцию органов местного самоуправления и приводящего ее в соответствие с правовой природой муниципальной власти. Названный закон должен заменить собой действующее законодательство<sup>4</sup>.

Правовую оценку положениям закона, вызывающим наибольшее количество вопросов и споров, в том числе об изменениях в Конституцию Российской Федерации, дал Конституционный Суд России.

Так, Суд пояснил, что неуказание принципа единой системы публичной власти в главе 1 Конституции Российской Федерации связано с его логичным проистечением из существующих конституционных норм. При этом Суд подчеркнул также, что «органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа, в то время как иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к

<sup>1</sup> После принятия Закона Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>3</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2023).

местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства, что является конституционно-правовым нонсенсом»<sup>1</sup>.

Законодательное изменение, выразившееся в непосредственном причислении системы органов местного самоуправления к системе публичной власти, не является новеллой, то есть принципиально новым правовым положением, неизвестным российскому законодательству. Данная поправка лишь развивает уже существующую конституционную норму об осуществлении власти в Российской Федерации ее многонациональным народом<sup>2</sup>.

Важно отметить, что понятия «система публичной власти», частью которой всегда являлись органы местного самоуправления, и «система органов государственной власти», в которую органы местного самоуправления никогда не входили и не входят, не равнозначны. Категория публичной власти не сводится исключительно к государственной власти, т. к. является широким по своему смыслу понятием: инструменты руководства самоорганизацией граждан не ограничиваются исключительно государственными механизмами. Данный подход нашел также подтверждение и в судебной практике.

Так, в своих постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации давно, последовательно и неоднократно подчеркивал, что понятие публичной власти охватывает не только государственную власть, но и власть местного самоуправления. При проверке конституционности закона Удмуртской Республики Суд сделал вывод о том, что создаваемые в Удмуртской Республике органы государственной власти должны соответствовать принципам демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти»<sup>3</sup>.

Так, отмечается, что «граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования»<sup>4</sup> [4]. Авторитетный ученый-правовед С. А. Авакьян также поясняет следующее: «Публичная власть в Российской Федерации, представляющая собой именно власть народа, осуществляется в трех организационных формах: а) государственной власти; б) общественной власти; в) власти местного самоуправления как сме-

<sup>1</sup> О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>2</sup> Часть 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>4</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2023).

шанной общественно-государственной власти» [1, с. 357–362].

Интерес также представляет позиция судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова, полагающего, что местное самоуправление, с одной стороны, должно сохранять самостоятельность, но в то же время, с другой стороны, обладает публично-властной природой, а значит, не может существовать в изоляции от государственной власти. Из этой позиции можно сделать вывод о том, что местное самоуправление – это особый вид публичной власти. Иными словами, внесенными в главу 8 Конституции Российской Федерации изменениями не умаляется самостоятельность местного самоуправления по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий и не искажается его конституционная природа как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти.

Важно понимать, что изменение уже существующих и принятие новых нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере осуществления публичной власти, обосновано результатами множества научных обсуждений, а также необходимостью решения практических проблем в обозначенной сфере. Представляется, что нарочитая фиксация системы публичной власти с выделением в ней подсистемы одноуровневого местного самоуправления является обдуманной до мелочей и взвешенным решением, знаменующим собой качественно новый этап развития института местного самоуправления в России.

Полагаем, что с учетом большого количества принимаемых законодательных изменений, а также принимая во внимание высокий уровень дискуссионности рассматриваемого вопроса, необходимо также ввести в законодательство уточненную терминологию, подлежащую применению в данных правоотношениях. Так, необходимо более четко проработать и закрепить определения понятий «публичная власть», «орган публичной власти», проработать предполагаемую структуру и принципы организации и деятельности вышеуказанных

органов в рамках единой системы. Считаем, что данные вопросы должны найти свое закрепление на федеральном уровне.

Нельзя также не обратить внимание на такую проблему, как разрозненность большого количества полномочий существующих органов публичной власти разных уровней. В рамках заседаний в Государственной Думе парламентарии неоднократно обсуждали вопрос возможной инвентаризации полномочий органов местного самоуправления. Одна из причин такой инициативы – необходимость достижения бюджетного баланса.

В то же время различия и несоответствия существуют не только в полномочиях и разрозненности разных органов власти. Существует огромный разрыв между федеральными и местными органами власти, в том числе в том, как эти полномочия и функции реализуются. Так, например, множество полномочий органов государственной власти возможно реализовать и реализуется через сеть Интернет. В то же время органы местного самоуправления до сих пор функционируют по-старому – через бумаги, личные приемы и визиты и т. д. С учетом уровня и скорости цифровизации данный подход представляется отжившим и контрпродуктивным. Кроме того, предполагается возможным создание некоей общей цифровой платформы единой публичной власти, которая бы способствовала наиболее эффективному решению задач, стоящих перед органами власти, в том числе местного самоуправления.

В последнее время можно наблюдать активное делегирование государством ряда полномочий органам местного самоуправления. Это сопряжено с рядом проблем. Так, например, как отмечает О. Н. Петрова, в связи с этим возрастает чрезмерная нагрузка на органы местного самоуправления, а переданные государственные полномочия получают приоритет над решением местных вопросов, работа над которыми является по смыслу действующего законодательства основной для органов местного самоуправления [2].

Попытки разграничить полномочия и ответственность между уровнями власти предпринимались неоднократно, в том числе в ходе обсуждения так называемой муниципальной реформы. Однако сама реформа в первоначальном виде подверглась серьезной критике со стороны экспертов и получила более 700 поправок. Среди них – важное положение о невозможности возлагать на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникающих в ходе осуществления переданных государственных полномочий. Споры также вызывает то, какую формулировку использовать: «вопросы местного значения» (которая бы наиболее соответствовала положениям Конституции Российской Федерации) или более абстрактную – «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения».

В то же время для обеспечения социальной стабильности и выработки юридически правильного отношения к обозначенной в настоящей статье проблематике у граждан видится желательной глубокая теоретическая проработка законодателем понятийного

аппарата приведенных выше нормативных правовых актов и устранение, таким образом, возможности неоднозначного толкования правовой терминологии.

С вопросами уточнения применяемой терминологии также связаны определенные сложности. Так, существует мнение, П. В. Крашенинникова о том, что в детальной терминологии нет необходимости, так как подобная практика имела место в 1990-х годах, когда существенно менялось законодательство и требовалось объяснение того или иного вводимого термина. Сейчас же, как полагает П. В. Крашенинников, система законодательства выстроена и уже не нуждается в такой тщательной детерминации понятий<sup>1</sup>.

Можно сделать вывод о том, что в сфере перечня государственных полномочий, которые могут быть переданы местному самоуправлению, отсутствует единый правовой подход. По мнению автора, данная проблема может быть решена путем принятия на федеральном уровне единого специализированного нормативного акта.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авакян С. А. Конституционное право России: учебный курс. В 2-х т. Т. 1. М.: Норма, 2014. 864 с.
2. Петрова О. Н. Некоторые вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Актуальные проблемы права: материалы I Международной научной конференции. Москва: Ваш полиграфический партнер, 2011. С. 50–52.

## REFERENCES

1. Avakyan S. A. Constitutional law of Russia: a training course. In 2 vols. Vol. 1. M.: Norma, 2014. 864 p. (In Russ.)
2. Petrova O. N. Some issues of vesting local governments with separate state powers // Topical issues of law: materials of the I International Scientific Conference. Moscow: Your printing partner, 2011. P. 50–52. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 19.04.2023; одобрена после рецензирования 30.06.2023; принята к публикации 15.09.2023.

The article was submitted 19.04.2023; approved after reviewing 30.06.2023; accepted for publication 15.09.2023.

<sup>1</sup> Мухаметшина Е. Депутаты поспорили о поправках ко второму чтению в законопроект о местном самоуправлении // Ведомости. 24 мая 2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/05/23/923299-deputati-posporili-popravkah> (дата обращения: 10.04.2023).