

**Захарова Татьяна Николаевна**

заведующая кафедрой политологии, истории и философии, кандидат философских наук, доцент  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
Челябинский филиал  
Челябинск, Россия

**Tatiana N. Zakharova**

Head of the Department of Political Science, History and Philosophy, Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor  
Russian academy of national economy and public service under the President of the Russian Federation  
Chelyabinsk branch  
Chelyabinsk, Russia

**Никонов Дамиль Русланович**

магистрант направления подготовки «Государственное и муниципальное управление»  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
Челябинский филиал  
Челябинск, Россия  
nikonov2000@bk.ru

**Damil R. Nikonov**

Post-graduate student of the Faculty of public administration  
Russian academy of national economy and public service under the President of the Russian Federation  
Chelyabinsk branch  
Chelyabinsk, Russia

**ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ТРАКТОВКИ ПОНЯТИЯ «ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ»**

**THE CONCEPT AND INDICATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA IN THE CONTEXT OF THE INTERPRETATION OF THE CONCEPT OF «PUBLIC POWER»**

**Аннотация**

Статья посвящена характеристике понятия и признаков местного самоуправления с учетом поправок, внесенных в Конституцию РФ в 2020 году, а также в контексте содержания понятия «публичная власть». Автор обобщает легальные трактовки понятия в нормативных актах, а также в научной литературе и делает обобщение. Целью исследования является анализ содержания понятия «местное самоуправление» в современной правовой действительности с учетом позиций исследователей. Конституция РФ закрепляет местное самоуправления как одну из основ конституционного строя и отдельный уровень власти в РФ. Легальная трактовка понятия «местное самоуправление» содержится в полном объеме в Федеральном законе № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. На данный момент в научной литературе отсутствует единый подход к трактовке данного понятия и его содержание во многом зависит от того, как тот или иной автор представляет себе соотношение местного самоуправления и государственного управления. Автор приходит к выводу о том, что местное самоуправление – это низовой уровень публичной власти в РФ, непосредственной взаимодействующий с органами государственной власти, но самостоятельный в пределах решения вопросов местного значения

**Abstract**

The article is devoted to the characterization of the concept and features of local self-government, taking into account the amendments made to the Constitution of the Russian Federation in 2020, as well as in the context of the content of the concept of "public authority". The author generalizes legal interpretations of the concept in normative acts, as well as in the scientific literature, and makes a generalization. The aim of the study is to analyze the content of the concept of "local self-government" in modern legal reality, taking into account the positions of researchers. The Constitution of the Russian Federation establishes local self-government as one of the foundations of the constitutional system and a separate level of power in the Russian Federation. The legal interpretation of the concept of "local self-government" is contained in full in the Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003. At the moment, there is no single approach to the interpretation of this concept in the scientific literature and its content largely depends on how one or another the author imagines the relationship between local self-government and state administration. The author comes to the conclusion that local self-government is a grassroots level of public authority in the Russian Federation, directly interacting with state authorities, but independent within the limits of solving issues of local importance and

---

---

и организационно обособленный; он воплощает собой народовластие и подчеркивает демократический характер российского государства.

**Ключевые слова:**

местное самоуправление, децентрализация государственного управления, основы конституционного строя, народовластие, единая система публичной власти, самостоятельность, организационная обособленность

---

---

---

---

organizationally isolated; it embodies democracy and emphasizes the democratic nature of the Russian state.

**Keywords:**

local self-government, decentralization of public administration, the foundations of the constitutional system, democracy, a unified system of public power, independence, organizational isolation

---

---

Проблемы содержания понятия местного самоуправления обладают в последние годы чрезвычайной актуальностью по причине перманентно осуществляющейся муниципальной реформы, а также внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 году, которые коснулись в том числе и положений, связанных с исследуемым вопросом.

Последние значительным образом изменили декларативные принципы организации местного самоуправления, закрепив реально сложившуюся муниципальную практику, а также приведя в соответствие положения Основного закона и муниципального законодательства, что, однако, вызвало широкий резонанс в экспертных кругах и требует анализа и осмысления.

Изучение научной литературы показало, что на данный момент отсутствует единый подход к определению сущности понятия местного самоуправления (далее – МСУ). Но для начала обратимся к формальной стороне вопроса и рассмотрим закрепление данного понятия в правовых актах.

В ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления (международный договор, участником которого является наше государство; далее – Хартия) «под местным самоуправлением понимается право, и реальная способность органов МСУ регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [1]. Согласно ч. 2 той же статьи Хартии, это право должно осуществляться советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. В Федеральном законе «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11 апреля 1998 г. воспроизводится определение, содержащееся в Хартии.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. восприняла положения Хартии и хотя не содержит определения МСУ, на конституционном уровне

закрепила право населения на МСУ и признала его одной из основ конституционного строя, указав на то, что МСУ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 3, 12, 18, 130 и др.). В соответствии со ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, либо через органы государственной власти, либо через органы местного самоуправления, и ст. 12 Конституции РФ, гласящей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [2].

С учетом положений Хартии были закреплены основы МСУ и в федеральном законодательстве России. Так, в законе «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06.07.1991, впервые было сформулировано понятие МСУ как системы организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей [9, с. 13].

В ст. 1 ныне действующего основного нормативного акта в сфере МСУ - Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), - дублируется конституционное положение о том, что МСУ «составляет одну из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ», а также закреплено, что МСУ в РФ – «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ и законами разного уровня, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [5].

Таким образом, Конституция РФ и федеральный закон делают акцент на том, что МСУ – это одна из форм осуществления власти в РФ, которая направлена на самостоятельное решение населением вопросов местного значения (далее – ВМЗ), осуществляется непосредственно или опосредованно (через органы МСУ), но всегда - под свою ответственность (т.е. органы МСУ ответственны перед населением), в интересах местного населения и с учетом местных и исторических традиций.

Что касается позиций ученых, то здесь можно отметить наличие множества подходов, в зависимости от того, какие критерии заложены в основу трактовки понятия. Т.П. Реброва и С.Н. Алямкина считают, что МСУ можно рассматривать как: а)

одну из основ конституционного строя; б) форму народовластия; в) элемент правового статуса гражданина. По мнению авторов, среди основ конституционного строя МСУ является важнейшим институтом, в большой мере определяющим российское государство как демократическое и правовое [8, с. 17].

Ю.Г. Скрипкина и Н.А. Корсикова понимают МСУ как систему следующих признаков, существующих в неразрывной взаимосвязи: как одну из основ конституционного строя; как форму организации публичной власти, муниципальную власть, дополняющую принцип разделения властей по вертикали и определяющую систему управления демократического правового государства; как субъективное право граждан, населения данной территории на самостоятельное управление местными делами; как практическую деятельность граждан по самостоятельному разрешению ВМЗ; как форму народовластия [10, с. 63].

Обобщение представленных позиций позволяет дополнить перечень признаков МСУ, сформулированных нами на основе нормативных актов, тем, что это низовой уровень управления (организации власти) в российском государстве, подтверждающий его демократический характер, распространяющийся на поселения разного типа (территориальные сообщества жителей) и позволяющий местным жителям в полной мере осуществлять народовластие.

Несмотря на множество подходов к трактовке данного понятия в научной литературе, традиционно дискуссионным, особенно в контексте поправок в Конституцию РФ 2020 года, является вопрос о соотношении МСУ и государственного управления, несмотря на существующий конституционный принцип самостоятельности и организационной обособленности МСУ (ст. 12).

Т.П. Реброва и С.Н. Алякин отмечают, что все позиции условно можно разделить на три группы: ученые первой группы считают, что МСУ абсолютно самостоятельно и независимо, вторая группа правоведов настаивает на том, что МСУ является частью государственного механизма, третьи выражают мнение, что МСУ сочетает в себе как государственные, так и общественные черты, являясь самостоятельным уровнем публичной власти. Сами же указанные авторы придерживаются третьей позиции как более целесообразной и рассматривают МСУ как «низовой уровень публичной власти в государстве», который «при реализации своих полномочий не должен нарушать определенные законом рамки», и «его функционирование не вправе противоречить государственной власти», но в части

«эффективного решения задач, стоящих перед МСУ на территории муниципального образования», оно самостоятельно [8, с. 17].

Ю.Г. Скрипкина и Н.А. Корсикова также считают, что автономность МСУ, заявленная в ст. 12 Конституции РФ, не должна пониматься упрощенно. Муниципальная практика показывает, что фактически во многих вопросах реализации своих полномочий органы МСУ непосредственно взаимодействуют с органами государственной власти (далее – ОГВ), например, в сфере охраны общественного порядка, непосредственно взаимосвязаны с полномочиями органов государственной власти, в надзоре и контроле за исполнением отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ и т.д. И этого нельзя избежать, да и не нужно. Более того, ОГВ осуществляют основное правовое регулирование в сфере МСУ, и само МСУ, собственно, учреждено «сверху» (гарантируется в Основном законе). Поэтому МСУ является продолжением «вертикали публичной власти» [10, с. 64].

Однако же, например, с точки зрения Е.И. Колюшина, взаимодействие органов МСУ и ОГВ следует отличать от координации. При взаимодействии, в отличие от координации, у её участников, как правило, отсутствует иерархическое соподчинение, обязанности по выработке и применению единых мер, т.е. остается некая самостоятельность в принятии решения.

По мнению Д.Р. Забировой МСУ представляет собой самостоятельную организацию деятельность граждан, но только в части решения ВМЗ, во всем остальном – это просто уровень управления, на котором происходит децентрализация и деконцентрация государственной власти в стране. Также автор обращает внимание на то, что органы МСУ ответственны перед населением в эффективном решении ВМЗ [5, с. 159].

Н.В. Лиманская делает акцент на прямое указание о единстве МСУ и государственного управления, которое появилось в тексте Конституции РФ после внесения в нее поправок 2020 года [7]. Напомним, что ч. 3 ст. 132 гласит, что органы МСУ и ОГВ «входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [2].

Но следует отметить, что текст Конституции РФ стал лишь формальным закреплением в общем-то существующего и *de jure* и *de facto* единства. Оно следует из толкования других положений Основного закона, а также положений Закона №

131-ФЗ, что было многократно подтверждено позицией Конституционного Суда РФ (далее - КС РФ). Так, в Постановлении от 01.12.2015 № 30-П КС РФ установил, что закрепляя самостоятельность МСУ в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами госвласти, Конституция РФ исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов МСУ и ОГВ, но, однако, исключает решающее участие ОГВ в собственно формировании органов МСУ, равно как и подмену органов МСУ ОГВ при решении ВМЗ. По мнению КС РФ, ОГВ призваны оказывать на МСУ регулирующее воздействие, в частности путем определения основных, принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти и взаимосвязей между ее элементами, обусловленных конституционно-правовой природой МСУ как одного из уровней публичной власти, наиболее приближенного к населению [4]. Данная позиция отражена также и в более ранних постановлениях КС РФ (от 18.05.2011 № 9-П и от 24.12.2012 № 32-П).

Таким образом, по итогам проведенного анализа понятия и признаков местного самоуправления в современной России в контексте трактовки понятия «публичная власть» можно сделать вывод о том, что МСУ *de jure* и *de facto* является низовым уровнем публичной власти в России, признанным и гарантированным на уровне Основного закона, действует в непосредственном взаимодействии с ОГВ, однако в части решения ВМЗ самостоятельно и организационно обособлено. МСУ воплощает собой народовластие в том объеме, в котором возможно его реализовать в настоящих условиях.

#### **Список использованных источников**

1. Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 01.07.2020 г.) (с изм. от 06.10.2022 г.) // Российская газета. № 237. 25.12.1993.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 06.02.2023) // Российская газета. 08.10.2003. № 202.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. № 30-П. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71165796/>. (дата обращения: 23.02.2023)

5. Забирова Д.Р. К вопросу о понятии и принципах местного самоуправления // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 4-2 (43). С. 158-161.

6. Колюшин Е.И. Конституционное право России: курс лекций. – М.: Норма, 2015. – 416 с.

7. Лиманская Н.В. Правовые и организационные основы местного самоуправления // Совет муниципальных образований Томской области. URL: <http://smo-tomsk.ru/>. (дата обращения: 23.02.2023).

8. Реброва Т.П., Алямкин С.Н. К вопросу о понятии местного самоуправления в науке и законодательстве // Мир науки и образования. 2016. № 1(5). С. 17.

9. Сафронова А.М. Организационно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: учеб. пособие / А. М. Сафронова; [науч. ред. Л. Н. Мазур]. - Екб.: Изд-во УрФУ, 2019. - 139 с.

10. Скрипкина Ю.Г., Корсикова Н.А. Взаимодействие понятий «государственная власть» и «местное самоуправление» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 1 (85). С. 61–65.