

УДК 342.25

**А. В. Белов**

*Воронежский государственный университет*

## **СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*В работе анализируются изменения, внесенные законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» в ст. 132 о месте органов местного самоуправления в системе публичной власти.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: структура органов местного самоуправления, система органов местного самоуправления, публичная власть, публичное право, частное право, государственная власть.*

## **THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT**

*The article analyzes the changes introduced by the law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On improving the regulation of certain issues of public authority organization" in Article 132, on the place of local governments in the public authority system.*

*К e y w o r d s: structure of local government, system of local government, public authority, public law, private law, state power.*

Поступила в редакцию 30 апреля 2020 г.

Вопрос о формировании четкого представления о сущности местного самоуправления и его отражении в легальном определении местного самоуправления в Российской Федерации в настоящее время остается дискуссионным. При этом под словом «формирование» мы понимаем не только законодательное определение понятия местного самоуправления, которое имеется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 1): «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления на-

родом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»<sup>1</sup>. Необходимо также рассматривать исторически сложившееся понятие об этом у населения страны. Не любой гражданин Российской Федерации сможет четко ответить на вопрос, что такое местное самоуправление, однако

---

© Белов А. В., 2020

многие предполагают, что это, прежде всего, решение населением конкретного города, района, поселка вопросов, возникающих именно на этой территории, тем населением, которое непосредственно там проживает.

Решению актуальных вопросов развития конкретной территории способствуют обособленно сформированные, но взаимосвязанно функционирующие организации, их структурные подразделения, обладающие властными полномочиями и компетенцией, – органы местного самоуправления, каждый из которых имеет свою компетенцию, позволяющую решать вопросы местного значения.

Необходимо обратить внимание на возможность создания такой системы органов местного самоуправления, которая будет эффективно решать задачи местного значения того или иного муниципального образования. Это находит отражение в ст. 131 Конституции РФ, которая закрепляет: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» (новая редакция данной статьи, не вступившая в силу, сформулирована следующим образом: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом»<sup>2</sup>).

В самой Конституции не сказано, что это именно система органов местного самоуправления, но само понятие «структура» подразумевает перечень органов, которые будут взаимодействовать и решать задачи местного значения.

В настоящее время в Российской Федерации существует трехуровневая система органов власти. Она представляет собой систему органов власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. На данный момент в тесной взаимосвязи находятся только органы Федерации и субъектов РФ. Так, согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Нас интересует в данном случае утверждение о том, что это осуществляется «в соответствии с общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти». Сама Конституция РФ говорит о том, что данная система органов должна быть непосредственно взаимосвязана, а ч. 2 данной статьи уже указывает, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти РФ. Таким образом, они создают двухуровневую систему публичной власти. Под органами публичной власти понимается многоуровневая система органов власти, которые при тесном взаимодействии на различных уровнях решают вопросы государства в целом. Это прямо вытекает из мнения О. М. Рой, который считает, что «уровни власти – вертикально упорядоченные ранги исполнительской деятельности, разделенные в соответствии с режимом делегирования полномочий от высших управленческих звеньев к низшим». В его понимании количество уровней говорит о степени субординации в принятии управленческих решений и порядке передачи командной информации. Причиной повышения ко-

личества уровней является более обширное количество образуемых целей, и соответственно функций, а значит повышается уровень специализации<sup>3</sup>.

Таким образом, возможно создать многоуровневую систему органов публичной власти, которая будет состоять из 3 подсистем, представляемых федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ и органами власти местного самоуправления. Однако необходимо уточнить, является ли целесообразным создание такой сложной, многоуровневой системы органов власти, которые будут между собой тесно взаимосвязаны и выстроены в строго иерархической подотчетности друг другу.

В теории существует проблема относительно самого понятия системы. Этимологическое значение понятия системы – «это совокупность частей, находящихся в связях между собой, образующая определенную целостность, единство»<sup>4</sup>. Если органы местного самоуправления являются неотъемлемой частью органов власти в Российской Федерации, необходимо уточнить, возможно ли рассмотрение этих органов как системы. На данный момент ни в одном нормативном правовом акте Российской Федерации не указано, являются ли органы местного самоуправления системой. Так, В. С. Пронина пишет, что «к сожалению, в настоящее время нет единого толкования терминологии “система органов” и “структура органов”»<sup>5</sup>. В какой-то степени при составлении Конституции РФ была допущена подмена понятия «система» на «структуру» органов местного самоуправления, тем самым была допущена ошибка смыслового значения.

Под структурой, как правило, понимается внутреннее строение чего-либо, в том числе и органа власти. Представляются верными мнения В. П. Миронова, И. В. Выдрина, которые полагают, что юристы ранее использовали понятие «структура» для определения внутреннего строения какого-либо органа, а также при составлении общего

штатного расписания органа, при его наименовании, установлении его структурных подразделений, определении заработной платы сотрудников<sup>6</sup>. И. В. Выдрин считает, что словосочетание «структура органов местного самоуправления» не совсем уместно и точно. Значит, вопрос о структуре местных органов следует решать в уставах муниципальных образований, положениях, регламентах и т. п.<sup>7</sup>

Соответственно, структура и система не являются взаимозаменяемыми понятиями. Хотя мы часто привыкли слышать «структура» органов местного самоуправления, но, по сути, это замена слова «система». Возможно, подмена столь разных понятий вызвана тем, что законодатель хотел показать самостоятельность, обособленность органов местного самоуправления, не входящих в систему органов государственной власти. Оно является отдельной структурной единицей, которая формируется непосредственно самим населением того или иного муниципального образования в зависимости от нужд, необходимости достижения целей и решения задач, стоящих перед ними.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что органы местного самоуправления – это система, которая формируется непосредственно населением муниципального образования в зависимости от его потребностей, а структура каждого органа данной системы определяется населением муниципального образования.

Следует обратить внимание на роль органов местного самоуправления в системе публичной власти. Позиция по данному вопросу неоднозначна. С одной стороны, органы местного самоуправления не могут быть полностью обособлены от системы федеральных органов и органов субъектов РФ, поскольку они тесно взаимосвязаны. Но с другой стороны, органы местного самоуправления преследуют цели непосредственного решения задач на территории конкретного муниципального образования, а не в целом

государства или субъекта. Их компетенция более ограничена, так же как и цели.

Не совсем понятна необходимость формирования единой системы органов публичной власти. В таком случае органы местного самоуправления должны выполнять указания и распоряжения вышестоящих органов. А изначально они формировались для удовлетворения потребностей населения конкретного муниципального образования. Бесспорно, при отнесении органов местного самоуправления к органам публичной власти выстраивается целостная система, в которой станет возможным более четко разграничить компетенцию, бюджет. Но не будет ли такой подход противоречить основам местного самоуправления? На данный момент местное самоуправление ограничивается законом, а также денежными ресурсами (бюджетом). Происходит это из-за того, что большинство средств, поступающих в местный бюджет, являются денежными средствами из вышестоящих бюджетов, что ставит в серьезную зависимость муниципальные образования.

Складывается ситуация, при которой законодатель изначально принимал меры по расширению компетенции местного самоуправления, а в дальнейшем начинает ее сужать. По предложению Президента Российской Федерации В. В. Путина были приняты поправки в Конституцию РФ. Новая редакция ст. 132 Конституции РФ говорит, что «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>8</sup>. Анализ содержания этого положения обращает внимание на использование фразы «наиболее эффективного решения задач». Данное словосочетание исходит из слишком расплывчатого критерия эффективности. Из него мы не можем точно понять, какие задачи будут преследоваться, и каким образом будут развиваться направления вза-

имодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. В ст. 12 Конституции РФ, а также в ч. 4 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» четко сказано «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Значит, если мы хотим включить систему органов местного самоуправления в систему органов публичной власти, нужно сформировать более четкое понятие, что такое орган публичной власти, каковы их виды и особенности, а также определить сферу их деятельности.

В настоящее время существует много точек зрения относительно понятия публичной власти. Так, Л. А. Григорян пишет, что термин «публичная власть» означает «общественная власть»<sup>9</sup>. Схожей точки зрения придерживаются И. А. Азовкин<sup>10</sup>, М. И. Байтин<sup>11</sup> и Л. И. Каск<sup>12</sup>. В данном случае отождествляются понятия общественной власти и публичной. С этой позицией согласны не все. Например, А. И. Ким и Л. А. Григорян<sup>13</sup> убеждены, что «общественная и публичная власть не тождественны; тождественны же публичная и государственная власти, порожденные политическими отношениями»<sup>14</sup>. Их мнение разделяет и А. Г. Аникевич<sup>15</sup>. Т. Н. Семенова заявляет, что публичная власть – это «не всякая существующая в обществе власть, а только та, что охватывает всех его членов, власть в пределах всего социального организма в целом»<sup>16</sup>. Поэтому дать четкое определение публичной власти представляется сложным, а сказать точно, что публичная власть не тождественна государственной, невозможно.

Необходимо уделить внимание созданию такой единой системы органов, часть которой, не являясь органами государственной власти, могла бы тесно взаимодействовать и работать с ними в организационно слаженной структуре. Для этого стоит обратиться к основополагающим понятиям публичного права, или права государства, и частного

права, или права конкретного лица. На первый взгляд, это может показаться неуместным в рамках данной темы, но не стоит забывать, что именно публичное право является основополагающим базисом для публичной власти в целом в любой стране. А значит, полагаем целесообразным обратиться к определению, данному древне-римским юристам Ульпианом. Он писал в Дигестах Юстиниана: «Publicum jus est quod ad statum rei Romanie spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet, sunt enim guaedam publice uti-lia, guaedam privatum». В переводе на русский это означает: «Публичное право, которое относится к положению римского государства, частное, которое (относится) к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении»<sup>17</sup>. Из этого следует, что публичная власть, право связаны с государственной властью. На основании этого можно сделать вывод, что государственное право и публичное право, государственная власть и публичная власть – это однородные понятия. Следовательно, органы местного самоуправления нельзя включать в систему органов публичной (государственной) власти.

По мнению отдельных ученых, публичная власть призвана действовать в территориально организованных коллективах. Она действует как в рамках отдельной страны в целом, так и на территории конкретного субъекта, муниципального образования и др. Например, В. Е. Чиркин, не давая четкого определения публичной власти, считает, что она существует в территориальном публичном коллективе, а значит, представляет собой воплощение их интересов<sup>18</sup>. А. А. Югов считает, что публичная власть – это «система всеобщего участия населения в решении совместных дел». Таким образом, публичная власть – это всякая политическая власть, осуществляемая гражданами в коллективных формах. Публичная власть – это особая и самостоятельная власть, не совпадающая по своему содержанию и объему с властью

государственной<sup>19</sup>. Л. М. Мамут пишет, что «публичная власть удовлетворяет потребности общества, достигшего известной стадии исторической зрелости, в полномасштабной интеграции, в надлежащем упорядочении социального общежития, в управлении общественным целым. Благодаря ей, она делается государственно-организованной коллективностью, публично властной организацией. Эта организация наделяет народ такими специфическими чертами-качествами, которых нет у народа-населения и нет у народа-нации»<sup>20</sup>.

Разделяем мнение Л. М. Мамута, так как публичная власть формировалась народом для удовлетворения потребностей общества, а затем такая организация, как государство, стала наделять народ специфическими чертами-качествами.

Таким образом, в заключение можно сделать следующие выводы.

1. Понятие «публичная власть» крайне обширно по своему содержанию и толкуется по-разному. Поэтому нельзя точно сказать, какое именно влияние окажет конституционная поправка о единой системе органов публичной власти.

2. Неправильно заранее говорить о том, что данная поправка ведет к негативным изменениям. Пока не получилось организовать обособленную систему местного самоуправления, которая, с одной стороны, не входила бы в систему государственной власти, а с другой стороны, не являлась бы полностью частноправовой. Идея обособленной системы органов местного самоуправления состояла в первую очередь в том, чтобы независимо от каких-либо государственных структур решать вопросы только конкретного территориального образования в рамках целей и задач, стоящих перед населением.

3. В любом случае не имеет смысла напрямую вмешиваться в вопросы местного значения того или иного муниципального образования. Территория Российской Федерации достаточно обширна, на ней проживают

более 190 народов, которые имеют свои обычаи, традиции и образ жизни. При реализации данной поправки нужно приложить максимум усилий, чтобы она, из-за столь разнообразной смысловой нагрузки, не создала из

органов местного самоуправления обычные местные органы государственной власти, которые не смогут в полной мере отвечать запросам населения того или иного муниципального образования.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 27.12.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие. 3-е изд. СПб., 2009. С. 14.

<sup>4</sup> Толковый словарь русского языка : 8000 слов и фразеологических выражений / Российская АН ; Российский фонд культуры. 3-е изд., стер. М., 1995. С. 708.

<sup>5</sup> *Пронина В. С.* Правовое регулирование органов исполнительной власти. М., 1999. С. 23–27.

<sup>6</sup> См.: *Мионов В. П.* О структуре (системе) органов местного самоуправления с правами юридического лица // Рос. юрид. журнал. 2005. № 3. С. 43.

<sup>7</sup> См.: *Выдрин И. В.* Местное самоуправление в РФ : от идеи к практике. Екатеринбург, 1998. С. 67.

<sup>8</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> *Григорян Л. Л.* Народовластие в СССР. М., 1972. С. 16–21.

<sup>10</sup> См.: *Азовкин И. А.* Демократический характер государственной власти в СССР и механизм ее осуществления // Советское государство и право. 1968. № 9. С. 11–16.

<sup>11</sup> См.: *Байтин М. И.* Государство и политическая власть. Саратов, 1972. С. 134.

<sup>12</sup> См.: *Каск Л. И.* О признаках государства // Правоведение. 1963. № 1. С. 26–37.

<sup>13</sup> *Григорян Л. А.* Социалистическая государственная власть и представительная форма ее осуществления // Сов. государство и право. 1969. № 3. С. 84.

<sup>14</sup> *Ким А. И.* Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск, 1975. С. 65.

<sup>15</sup> См.: *Аникевич А. Г.* Политическая власть : вопросы методологии исследования. Красноярск, 1986. С. 47.

<sup>16</sup> *Семенова Т. Н.* Государство и государственная власть в классово-антагонистическом обществе // Философские науки. 1978. № 6. С. 18.

<sup>17</sup> Памятники римского права : Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. С. 157.

<sup>18</sup> См.: *Чиркин В. Е.* Публичная власть. М., 2005. С. 20.

<sup>19</sup> См.: *Югов А. А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. С. 12.

<sup>20</sup> *Мамут Л. С.* Народ в правовом государстве. М., 1999. С. 36.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

**Белов А. В.**, студент

**Belov A. V.**, Student