

*Кушубаков А.Б., студент магистратуры
Института права и национальной безопасности
Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва*

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

***Аннотация:** Статья посвящена анализу понятия и сущности местного самоуправления. Автором проводится сравнительно-правовой анализ официальных дефиниций местного самоуправления, содержащихся в Европейской хартии местного самоуправления, Декларации СНГ о принципах местного самоуправления в государствах - участниках содружества, нормах законодательства Российской Федерации и Кыргызской Республики. На основе анализа определений понятия местного самоуправления, разработанных учеными-юристами указанных государств и делается вывод о присущей исследуемому понятию сложной триединой сущности.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, понятие местного самоуправления, сущность местного самоуправления, дефиниция местного самоуправления, местное самоуправление в Российской Федерации, местное самоуправление в Кыргызской Республике.*

***Abstract:** The article is devoted to the analysis of the concept and essence of local self-government. The author carries out a comparative legal analysis of the official definitions of local self-government contained in the European Charter of Local Self-Government, the Declaration of the CIS on the principles of local self-government in the States members of the Commonwealth, and the norms of the*

legislation of the Russian Federation and the Kyrgyz Republic. Based on the analysis of the definitions of the concept of local self-government developed by legal scholars of these states, it is concluded that the complex three-unitary essence inherent in the concept under study is inherent.

Key words: *local self-government, concept of local self-government, essence of local self-government, definition of local self-government, local self-government in the Russian Federation, local self-government in the Kyrgyz Republic.*

Местное самоуправление, являясь сопутствующим элементом любого демократического общества и государства, неразрывно связано с вовлечением населения в процессы принятия публично-властных решений. Это, в той или иной мере, отмечает большинство исследователей. Так, например, В.С. Четвериков справедливо указывает, что «сущность понятия МСУ определяется его назначением в обществе»¹, С.Е. Чаннов считает местное самоуправление «одной из фундаментальных составляющих российской системы народовластия», отражающей «возрастающую роль местной власти в удовлетворении потребностей населения муниципальных образований»², И.И. Овчинниковым и А.Н. Писаревым указывается, что «местное самоуправление является логическим выражением объективно развивающегося в России и необратимого процесса демократизации»³.

Оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления остается одним из важнейших направлений развития современной российской государственности. Можно без преувеличения

¹ Четвериков, В.С. Муниципальное право: Учебное пособие / Четвериков В. С. - 6-е изд. - М.: РИОР, ИНФРА-М, 2019. - 208 с. - (ВО: Бакалавриат). - ISBN 978-5-369-01436-3. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/959922> (дата обращения: 30.01.2022).

² Чаннов, С.Е. Муниципальное право: учебник и практикум для вузов / С. Е. Чаннов. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 333 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-12927-4. — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 9 — URL: <https://urait.ru/bcode/489489/p.9> (дата обращения: 30.01.2022).

³ Овчинников, И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для вузов / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2022. — 432 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-14653-0. — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 11 — URL: <https://urait.ru/bcode/488905/p.11> (дата обращения: 30.01.2022).

сказать, что повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местной жизни, результативное удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных положений при соблюдении и поддержании баланса государственных и местных интересов, т.е. общих интересов жителей каждого муниципального образования, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия.

Таким образом, представляется возможным согласиться с Н.С. Бойко, который резюмирует: «Местное самоуправление в Российской Федерации снискало массу эпитетов в связи с политико-правовой оценкой его качеств. Например, его называют «критической точкой всей конструкции новой российской государственности», «цементирующим раствором государственной целостности» и т. д. За указанными эпитетами прослеживается осознание значимости данного правового института. Широта и многогранность понятия «местное самоуправление» объясняют разнообразие суждений, когда одни считают его укреплением государственности за счет усиления МСУ, другие связывают его с идеалами демократии, а третьи, напротив, представляют МСУ как систему, которая на практике не работает»⁴.

Многообразие определений местного самоуправления, даваемых различными авторами, как представляется, связано с тем, что за основу ими берется то или иное качество, черта, присущая сложному и многогранному понятию местного самоуправления. Чтобы разобраться, что же представляет собой исследуемое понятие, обратимся к законодательной дефиниции.

⁴ Бойко, Н. С. Муниципальное право: учебное пособие для вузов / Н. С. Бойко. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 430 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-14193-1. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 81 — URL: <https://urait.ru/bcode/496879/p.81> (дата обращения: 30.01.2022).

Термин «местное самоуправление» впервые получил юридическое закрепление в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. N 1418-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»⁵. Согласно этому Закону местное самоуправление должно было осуществляться в границах административно-территориальных единиц, а в качестве основы местного хозяйства закреплялась коммунальная собственность.

Затем понятие «местное самоуправление» было применено в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой I Съездом народных депутатов 12 июня 1990 г. Провозглашая цель создания правового демократического государства, Декларация подразумевала реформирование всего государственного механизма и создание на местах новой власти - местного самоуправления⁶.

В Конституцию РСФСР термин «местное самоуправление» был включен в 1991 г. Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. N 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»⁷. Местное самоуправление отождествлялось с деятельностью представительных органов - местных Советов народных депутатов и образуемых ими исполнительных органов власти.

Следует отметить, таким образом, что до Конституции Российской Федерации 1993 года органы местного самоуправления рассматривались в качестве органической части системы государственной власти. С принятием Конституции Российской Федерации, определившей роль местного самоуправления как основы конституционного строя, способа и формы

⁵ Закон СССР от 09.04.1990 N 1417-1 (ред. от 23.10.1990) "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" (утратил силу) // "Свод законов СССР", т. 1, с. 267, 1990 г.

⁶ Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 N 22-1 "О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" // "Ведомости СНД и ВС РСФСР", 1990, N 2, ст. 22

⁷ Закон РСФСР от 06.07.1991 N 1550-1 (с изм. от 25.10.1991) "О местном самоуправлении в РСФСР" // "Ведомости СНД и ВС РСФСР", 18.07.1991, N 29, ст. 1010.

народовластия на муниципальном уровне, утвердились современные конституционные основы местного самоуправления.⁸

28 августа 1995 г. был принят ФЗ N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором местное самоуправление рассматривалось как признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Современный законодатель Российской Федерации в Федеральном законе от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под местным самоуправлением понимает форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и/или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя их интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ч.2 ст.1)⁹. Также в Федеральном законе от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в первой части ст.1 закреплено, что местное самоуправление выполняет роль одной из основ конституционного строя.

Законодатель Кыргызской Республики использует несколько иную дефиницию: «Местное самоуправление - самостоятельная деятельность местного сообщества в своих интересах и под свою ответственность,

⁸ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

направленная на решение вопросов местного значения»¹⁰. Следует отметить, что законодательство о местном самоуправлении в Республике Кыргызстан претерпело существенные изменения за истекший год: закон «О местном самоуправлении»¹¹, действовавший с 15 июля 2011 года (кстати говоря, вообще не содержащий определения понятия местного самоуправления) был отменен в связи с принятием 20 октября 2021 года нового закона «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления». Как видно из названия данного нормативного правового акта, подход законодателя по основам регулирования местного самоуправления в Республике существенным образом изменен, более детальный анализ данного вопроса будет приведен в рамках второй главы настоящей магистерской диссертации.

Как видим, при схожести характеристик местного самоуправления, тем не менее, российский законодатель подразумевает под ним непосредственно форму осуществления народовластия, обеспечивающую решение населением вопросов местного значения, а кыргызский – самостоятельную деятельность местного сообщества.

Как известно, общепризнанные принципы и нормы международного права, регулирующие сферу местного самоуправления, имеют приоритет над нормами национальных законов государств-участников соответствующих международных соглашений. Исходя из этого тезиса, целесообразно обратится к основным международно-правовым актам, регулирующим исследуемую сферу общественных отношений, к ним, в первую очередь, относятся Европейская хартия местного самоуправления, принятая в Страсбурге 15 октября 1985 года и Декларация СНГ о принципах местного самоуправления в государствах - участниках содружества.

¹⁰ Закон Кыргызской Республики от 20 октября 2021 года № 123 "О местной государственной администрации и органах местного самоуправления" // Газета "Эркин-Тоо", 20.10.2021, № 109 (3288).

¹¹ Закон КР от 15 июля 2011 года № 101 "О местном самоуправлении" (утратил силу) // Газета "Эркин-Тоо", 22.07.2011, № 59.

Определяя местное самоуправление, Европейская хартия указывает, что «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»¹². Исследователями при этом справедливо указывается, что, если в определении Европейской хартии местного самоуправления речь идет только о праве на местное самоуправление, то, исходя из смысла российского Закона, местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется обязательно и гарантируется Конституцией РФ. Кроме того, Европейская хартия местного самоуправления говорит о регламентировании органами местного самоуправления государственных дел, в то время как в российском законодательстве ряд вопросов отнесены именно к вопросам местного значения, т.е. не являются государственными¹³.

Декларация СНГ о принципах местного самоуправления в государствах - участниках содружества в ст. 1 содержит следующее определение: «Под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства»¹⁴. Как видим, основное различие между Декларацией и нормами как российского, так и кыргызского законов заключается в том, что в них речь идет о форме народовластия либо деятельности населения, а в Декларации - о системе организации такой деятельности.

¹² "Европейская хартия местного самоуправления" (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // "Собрание законодательства РФ", 07.09.1998, N 36, ст. 4466

¹³ Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) (под ред. Л.П. Жуковской) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2016) // СПС «Консультант Плюс»

¹⁴ "Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества" (Принята 29.10.1994) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995. N 6. С. 85 - 89.

Таким образом, на основе проведенного анализа, представляется, что нормативная формула, использованная в российском Законе, более полно и верно описывает понятие местного самоуправления.

Подводя итог, следует отметить, что местное самоуправление в современном мире - сложное многоаспектное социальное явление. Это многозначное понятие, которое нельзя определить одним выражением, поэтому определение местного самоуправления необходимо давать исходя из его существенных характеристик.

Значение местного самоуправления проявляется в том, что оно представляет собой особый, децентрализованный способ организации власти на местах, при этом власти особого уровня – максимально приближенного к населению и им же осуществляемого. После принятия поправок в Конституцию РФ в 2020 году акцент сделан также на то, что местное самоуправление представляет собой элемент единой системы публичной власти. Как отмечают Т.Я. Хабриева и А.А. Клишас, «закрепление в Основном Законе РФ единства системы публичной власти направлено на повышение эффективности ее функционирования, что не меняет конституционную норму ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий, а подчеркивает многообразие форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления»¹⁵. Ранее уже сложились и были апробированы такие формы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, как наделение законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, участие муниципальных органов в

¹⁵ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.

осуществлении государственных полномочий. Практика их применения доказывает необходимость конституционного подтверждения единства системы публичной власти в стране.

Далее следует отметить, что местное самоуправление представляет собой одну из форм народовластия и форму самоорганизации граждан на уровне муниципальных образований.

Наконец, следует помнить о том, что первоосновой местного самоуправления является право население на самостоятельное решение вопросов местного значения. Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели, и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечиваемым судебной защитой. Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции Российской Федерации, соответствуют международным стандартам. Конституцией РФ не только признается право населения, местных сообществ на самоуправление, но и декларируется его гарантия всеми государственными органами, как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Российской Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Реализация полномочий местного самоуправления должна обеспечиваться достаточными финансовыми ресурсами, наличием муниципальной, в том числе земельной, собственности. Юридические гарантии включают установление федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации статуса местного самоуправления, обеспечения обязательности решений органов местного самоуправления. Организационные и кадровые гарантии включают подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления. Закон Кыргызской

Республики также подчеркивает данный аспект, закрепляя, что граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств.¹⁶

Таким образом, можно говорить о сложной триединой сущности местного самоуправления. С одной стороны, местное самоуправление представляет собой одну из основ конституционного строя Российской Федерации и Кыргызской Республики, с другой стороны – является формой народовластия и, наконец, в-третьих, являет собой неотъемлемое право населения на решение вопросов местного значения.

Библиографический список:

1. Четвериков, В.С. Муниципальное право: Учебное пособие / Четвериков В. С. - 6-е изд. - М.: РИОР, ИНФРА-М, 2019. - 208 с. - (ВО: Бакалавриат). - ISBN 978-5-369-01436-3. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/959922> (дата обращения: 30.01.2022).
2. Чаннов, С.Е. Муниципальное право: учебник и практикум для вузов / С.Е. Чаннов. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 333 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-12927-4. — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 9 — URL: <https://urait.ru/bcode/489489/p.9> (дата обращения: 30.01.2022).
3. Овчинников, И.И. Муниципальное право: учебник и практикум для вузов / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 432 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-14653-0. — Текст: электронный // Образовательная платформа

¹⁶ Закон Кыргызской Республики от 20 октября 2021 года № 123 "О местной государственной администрации и органах местного самоуправления" // Газета "Эркин-Тоо", 20.10.2021, № 109 (3288).

Юрайт [сайт]. с. 11 — URL: <https://urait.ru/bcode/488905/p.11> (дата обращения: 30.01.2022).

4. Бойко, Н.С. Муниципальное право: учебное пособие для вузов / Н. С. Бойко. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 430 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-14193-1. — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 81 — URL: <https://urait.ru/bcode/496879/p.81> (дата обращения: 30.01.2022).

5. Закон СССР от 09.04.1990 N 1417-1 (ред. от 23.10.1990) "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" (утратил силу) // "Свод законов СССР", т. 1, с. 267, 1990 г.

6. Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 N 22-1 "О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" // "Ведомости СНД и ВС РСФСР", 1990, N 2, ст. 22

7. Закон РСФСР от 06.07.1991 N 1550-1 (с изм. от 25.10.1991) "О местном самоуправлении в РСФСР" // "Ведомости СНД и ВС РСФСР", 18.07.1991, N 29, ст. 1010.

8. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

9. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

10. Закон Кыргызской Республики от 20 октября 2021 года № 123 "О местной государственной администрации и органах местного самоуправления" // Газета "Эркин-Тоо", 20.10.2021, № 109 (3288).

11. Закон КР от 15 июля 2011 года № 101 "О местном самоуправлении" (утратил силу) // Газета "Эркин-Тоо", 22.07.2011, № 59.

12. "Европейская хартия местного самоуправления" (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // "Собрание законодательства РФ", 07.09.1998, N 36, ст. 4466

13. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) (под ред. Л.П. Жуковской) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2016) // СПС «Консультант Плюс»

14. "Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества" (Принята 29.10.1994) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995. N 6. С. 85 - 89.

15. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.