



## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Мындреску Олеся Игоревна

студентка первого курса магистратуры

ВОЛГУ, г. Волгоград

**Аннотация.** В условиях формирования правового государства, становится актуальным вопрос о развитии гражданского общества и местного самоуправления. Внесенные поправки в Конституцию летом 2020 года обусловили изучение новых вопросов, касающихся взаимосвязи местного самоуправления, публичной власти и гражданского общества. В статье проведен анализ взаимосвязи местного самоуправления с гражданским обществом, а также публичной властью, частью которой теперь является местное самоуправление.

**Ключевые слова:** правовое государство, местное самоуправление, гражданское общество, институт, поправки, Конституция, закон.

Местное самоуправление является важным элементом правового государства, которым является Российская Федерация, о чем прямо говорит ст. 3 Конституции РФ. Значимость данного элемента составляет еще и то, что в Основном законе страны местному самоуправлению посвящена целая глава, что отводит ему одну из ключевых ролей в государственном строе.

Местное самоуправление представляет собой институт, в котором очень высока роль активной деятельности населения. Он также входит в систему публичной власти, о чем закрепляет Конституция Российской Федерации. Можно сказать, что местное самоуправление является односистемным и однопорядковым явлением государственного характера, но при этом в систему государственной власти он не входит.

Поправки в Конституцию, которые были приняты в июле 2020 года, изменили отношения между государственной властью и местным самоуправлением. Так, исходя из ст. 132 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти входят в единую систему публичной власти с целью более успешного решения конкретных задач, которые ставятся перед ними<sup>1</sup>.

Статья 131 Конституции Российской Федерации также предполагает появление новых возможностей для органов государственной власти. В частности это может быть реализовано

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) / Российская Федерация. Конституция. – Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.04.2021). – Текст : электронный.



по вопросам непосредственного участия в формировании органов местного самоуправления, а также назначением должностных лиц.

Конституционные аспекты, которые также характеризуют местное самоуправление как область публичной власти заключаются в следующем:

1. Местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти в конкретных муниципальных образованиях, что является неотделимой частью государственного устройства;
2. Местное самоуправление – это институт правового положения личности и гражданина в целом, который обеспечивает самостоятельность публичной власти в РФ;
3. Местное самоуправление – это один из аспектов конституционного строя РФ, а также является элементом гражданского общества, так как через него народ осуществляет свою власть и напрямую участвует в жизни государства.

До сих пор остается актуальным вопрос о том, как местное самоуправление соотносится с публичной властью. Сегодня существует точка зрения, что положения, которые закреплены в Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» лишь умаляют права местного самоуправления, однако на деле этому мнению достаточных оснований найдено не было.

В июле 2020 года уже были предприняты попытки вовлечь местное самоуправление в институт публичной власти путем конституционного закрепления факта вхождения местного самоуправления и органов государственной власти в систему публичной власти. Однако дальнейшие вопросы требуют доработки.

Так, первоначально, необходимо более детально проработать теоретическую основу института местного самоуправления, так как он представляет собой носителя власти в субъектах, поэтому интересы населения должны учитываться при принятии решений на федеральном уровне.

Ни один нормативно-правовой акт не содержит четкого перечня, который бы закреплял критерии, по которым происходит разграничение юрисдикции органов местного самоуправления, осуществляющие власть в муниципальных образованиях, а также органов государственной власти, осуществляющих власть на федеральном уровне. Необходимо учитывать и способы реализации публичной власти вместе с эффективностью решения возникающих проблем, а также от компетенции органов, которая присуща им на конституционном уровне<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Колесников А. В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. – 2020. – С. 44-49.



Обязательным условием функционирования и развития любого демократического государства является существование в его рамках местного самоуправления.

Известно, что систему публичной власти составляют, как граждане, которые проживают на территории Российской Федерации, так и система управления, которая представлена тремя уровнями: федеральным, региональным и местным. Не стоит забывать, что все уровни публичной власти являются равноценными и равнозначными.

Все эти три уровня управления имеют свои функциональные и организационные особенности, а также полномочий и ответственности, даже несмотря на то, что народ представляется единственным источником публичной власти на территории всей Российской Федерации без исключения.

Но, все-таки, можно прийти к выводу, что местное самоуправление характеризуется базой для публичной власти. Таковой оно выступает лишь потому, что наиболее приближен к народу, так как осуществляет свою деятельность в муниципальном образовании и решает вопросы местного значения, делая тем самым жизнь местного населения лучше. Уровень самодостаточности, а также самостоятельности органов местного самоуправления определяется путем характеристики прочной всей публично-властной системы. Но, также необходимо отметить и важное значение местного самоуправления в системе сдержек и противовесов. Роль местного самоуправления здесь заключается в недопустимости концентрации властных полномочий ни на одном из уровней управления, что определяет уровень устойчивости государственного устройства страны как федерации.

Увеличение влияния политики, которая проводится государством в области местного самоуправления взаимосвязано с имеющимися проблемами развития местного самоуправления в российском государстве как института публичной власти. Ключевым для государственных органов власти должен стать вопрос о том, как создать эффективную систему взаимодействия сразу трех институтов: государственной власти, местного самоуправления и гражданского общества. Это окажет положительный эффект и приведет к тому, что население будет вовлечено в процессы управления государственными делами, а также делами, которые касаются вопросов местного самоуправления. Общество будет реализовывать контроль за деятельностью органов публичной власти, куда теперь также входя и органы местного самоуправления.

Для определения роли местного самоуправления в гражданском обществе, необходимо определить, что же оно представляет собой. В целом, гражданское общество – это система отношений и интересов, а также экологических, социальных и иных общественных структур, которые существуют в конкретном обществе, исключая вмешательство государства. Но при этом, оно активно сотрудничает с государством.



Изучая исторический аспект, гражданское общество в России начало свое существование только лишь в конце XX века в процессе развития Российской Федерации как правового государства. До этого момента, как известно, в государстве на протяжении всей истории его существования был установлен тоталитарный режим с полным подчинением всех сфер общественной жизни напрямую государственной власти. Следовательно, ни о каком гражданском обществе как самостоятельном явлении речи не шло.

Взаимосвязь местного самоуправления и гражданского общества выражается в том, что через органы местного самоуправления население решает вопросы местного значения, самостоятельно осуществляет деятельность в конкретном муниципальном образовании, исходя из исторических и иных условий, без влияния государственной власти<sup>3</sup>.

Признаки гражданского общества заключается в следующем<sup>4</sup>:

1. Приоритет и защита прав и свобод человека и гражданина;
2. Гарантия и признание различных форм собственности;
3. Соблюдение принципа разделения властей;
4. Идеологический плюрализм;
5. Многопартийность;
6. Развитие и признание местного самоуправления;
7. Свобода вероисповедания;
8. Право на создание некоммерческих организаций и т.д.

Таким образом, как видно из структуры гражданского общества, местное самоуправление является составной его частью, что также говорит о взаимосвязи двух этих структур.

Гражданское общество является обязательным условием формирования правового государства, отсюда предназначением такого общества является удовлетворение различных материальных и духовно-культурных потребностей человека. В условиях развитого гражданского общества создаются реальные предпосылки для наиболее полной реализации возможностей и способностей граждан, подлинного народовластия, свободы выбора ориентации личности в социально-экономической, духовной и иных сферах жизни общества. Находясь между личностью и государством, выступая в качестве посредника, гражданское общество обеспечивает подчинение государства праву, контроль общественных институтов за государственной властью, невмешательство государства в сферу частной жизни личности,

<sup>3</sup> Алексеев, О. Б. Муниципальная повестка дня: местное самоуправление в структуре российской государственности [Текст] / О.Б. Алексеев, О.И. Генисаретский, П.Г. Щедровицкий // Полития. - 1998. - № 4 (10).

<sup>4</sup> Забнева Э. И. Роль института местного самоуправления в становлении гражданского общества // Медицина. Социология. Философия. Прикладные исследования. – 2019.



защищенность прав, свобод, законных интересов граждан и создаваемых ими общественных объединений<sup>5</sup>.

Гражданское общество находило свое отражение в трудах таких ученых как И. Кант, Ф. Гегель и многие другие. Так, например, Кант считал, что: «Сущность гражданского общества выражается в вопросах его влияния на правовое положение граждан и государства». Он также считал, что уровень правовой культуры влияет на процессы формирования гражданского общества.

В свою очередь, И. Г. Фихте утверждал, что: «Государство – это особый элемент, при котором осуществляется использование всех сил всех граждан в интересах общей цели; ибо общая цель есть именно цель всех без исключения, взятых как род».

Г. В. Гегель иначе формулировал теорию развития гражданского общества. Он изучал данное явление, сравнивая его с государством, так как именно оно выступает ключевыми предпосылками к становлению и развитию гражданского общества<sup>6</sup>.

В работах марксистов также были затронуты вопросы гражданского общества. Например, К. Маркс, в своих работах писал о том, что: «Семья и гражданское общество, действительные части государства, действительные духовные реальности воли, они способы существования государства. Семья и гражданское общество сами себя превращают в государство. Именно они являются движущей силой. Государство выступает предпосылкой гражданского общества, фактором его развития, оно вносит политические начала в гражданское общество, но гражданское общество социально обуславливает политические начала публичной власти, делает их содержательными»<sup>7</sup>.

Вместе с Марксом, Ф. Энгельс сформулировали в обществе новые знания о гражданском обществе. Теперь помимо государства и семьи, к субъектам формирования гражданского общества стали относиться классы, как господствующие, так и угнетенные.

Энциклопедия Брокгауза-Ефрона уделяет гражданскому обществу несколько слов: «Это не что иное, как употребляемое в особом смысле некоторыми юристами обозначение совокупности лиц, которые в данное время и на данной территории участвуют в образовании гражданского права. Член гражданского общества выступает или в качестве субъекта гражданских прав, или в качестве власти (законодательства и суда), которая по призыву субъектов защищает их права».

<sup>5</sup> Забнева Э. И. Роль института местного самоуправления в становлении гражданского общества // Медицина. Социология. Философия. Прикладные исследования. – 2019.

<sup>6</sup> Кочнева С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации // Актуальные проблемы юриспруденции: Сборник статей по материалам III международной научно-практической конференции. - 2017. – С. 42-45.

<sup>7</sup> Шубина, Н. В. Гражданское общество и местное самоуправление: взаимосвязь становления и развития [Текст] : автореф. дисс. ... канд. пед. наук / Н.В. Шубина. - СПб., 2002.



Необходимо отметить, что отношение к изучению проблем гражданского общества продолжает оставаться весьма противоречивым при изучении социальной жизни России. Если философы и политологи отдают приоритет развитию вопросов гражданского общества в повестке дня своих исследований, то ученые-юристы, как можно заметить, отстают в этом, иногда говоря, что категория «гражданское общество» не является законной, а отсюда и не требует юридического рассмотрения.

Местное самоуправление вместе с гражданским обществом может существовать только в пределах правового государства, в котором права и свободы человека и гражданина гарантируются, защищаются и реализовываются в действительности. Можно вспомнить, что в Советском Союзе понятия «местного самоуправления» не существовало вовсе, Советы на местах подчинялись напрямую центру, ввиду чего более чем на полвека о местном самоуправлении было забыто.

В процессе улучшения жизни граждан, местное самоуправление играет первостепенную роль. В качестве примера можно рассмотреть программы по модернизации системы здравоохранения в регионах, а также программы по сельскохозяйственному развитию, программы в сфере образования, а также многие другие, что позволяет делать жизнь на местах лучше, тем самым упрощая и освобождая федеральные органы власти от дополнительных полномочий.

Большинство местного населения, к сожалению, не знают о том, каков потенциал заложен в местном самоуправлении и насколько оно важно, поэтому говорить о полноценном гражданском обществе, которое готово взаимодействовать с органами местного самоуправления пока не представляется возможным. Однако данная проблема требует решения для успешной реализации власти народа, которая имеется в государстве и осуществляется через различные способы, в том числе и через гражданское общество.

В последнее время разговоры о том, какое же место занимает местное самоуправление в процессе становления и развития гражданского общества и страны в целом достигли максимума. Статья 12 Конституции Российской Федерации говорит о том, что органы местного самоуправления не включены в органы государственной власти, а значит, являются обособленной. Но, некоторые ученые считают, что местное самоуправление можно все-таки отнести к государственной власти, отдавая ему самый низкий уровень во всей системе государственной власти.

С одной стороны, такая точка зрения имеет место быть, ведь процесс формирования органов местного самоуправления начался непосредственно сверху, от государства, который стремился обеспечить управление в субъектах государства, путем высвобождения полномочий и передачи их части органам на местах.



Изучение и уяснение тенденций развития местного самоуправления, которое представляет собой сложносоставной и многозадачный институт является важным аспектом. Это имеет важность для разработки демократических принципов, которые будут применены в сфере государственного управления.

Этот вопрос имеет свою значимость в условиях современного развития Российской Федерации как государства, в котором преобладают мультикультурные и мультинациональные черты. Западная модель развития гражданского общества не является примером для российской модели гражданского общества, так как западные страны и российское государство развивались совершенно по разным путям, а значит, что каждая страна исходит из своих особенностей. Необходимо разработать методологическую основу для становления гражданского общества в условиях российской государственности, а также необходим анализ происходящих процессов, которые характеризуют, как власть, так и гражданское общество вместе с местным самоуправлением. От того, насколько это будет успешно реализовано и зависит путь Российской Федерации к гражданскому обществу, а также, результат реформирования и укрепления местного самоуправления в системе национальных ценностей с точки зрения политики и культуры.

Подводя итог, можно сказать, что ввиду поправок в Конституцию Российской Федерации в июле 2020 года, местное самоуправления теперь непосредственно входит в публичную власть и осуществляет ее совместно с органами государственной власти. Говоря о гражданском обществе, то это самостоятельный элемент общественной жизни, в который местное самоуправление входит как вспомогательный элемент в реализации полномочий гражданского общества. Так, через местное самоуправление население разрешает волнующие вопросы в конкретном муниципальном образовании. После вхождения органов местного самоуправления в систему публичной власти, можно предположить, что гражданское общество уже не сможет самостоятельно, без государственного влияния осуществлять свою деятельность, ведь, как известно, публичная власть – это управление государства над обществом. Поэтому остается лишь наблюдать за тем, какое развитие это получит дальше и как проявится включение местного самоуправления в область публичной власти наряду со взаимодействием с гражданским обществом.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) / Российская Федерация. Конституция. – Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.04.2021). – Текст : электронный.



2. Алексеев, О. Б. Муниципальная повестка дня: местное самоуправление в структуре российской государственности [Текст] / О.Б. Алексеев, О.И. Генисаретский, П.Г. Щедровицкий // Полития. - 1998. - № 4 (10).
3. Васильев В.И. Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. Издательство «НОРМА». – 2015. – № 3. – С. 5–15.
4. Галимов Р. М. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества // Вопросы студенческой науки. – 2019. – № 11(39). – С. 170-174.
5. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: Конституционные вопросы: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. - Саратов, 2003.
6. Забнева Э. И. Роль института местного самоуправления в становлении гражданского общества // Медицина. Социология. Философия. Прикладные исследования. – 2019.
7. Колесников А. В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. – 2020. – С. 44-49.
8. Кочнева С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации // Актуальные проблемы юриспруденции: Сборник статей по материалам III международной научно-практической конференции. - 2017. – С. 42-45.
9. Петухов Р. Что поправки в Конституцию меняют в судьбе местного самоуправления // Ведомости. Режим доступа: URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/24/821369-popravki-v-konstitutsiyu> (дата обращения: 24.04.2020).
10. Шубина, Н. В. Гражданское общество и местное самоуправление: взаимосвязь становления и развития [Текст] : автореф. дисс. ... канд. пед. наук / Н.В. Шубина. - СПб., 2002.