



Рыков А.Н. К вопросу о негосударственной сущности органов местного самоуправления // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук, 2017. Т. 17, вып. 3. С. 100–114.

УДК 342.25:352

DOI 10.17506/ryipl.2016.17.4.100115

К ВОПРОСУ О НЕГОСУДАРСТВЕННОЙ СУЩНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Анатолий Николаевич Рыков

кандидат юридических наук,
первый заместитель главы города Сочи,
Администрация города Сочи,
Россия, Краснодарский край, г. Сочи.
E-mail: a.n.rykov@gmail.com

Материал поступил в редколлегию 11.04.2017 г.

В статье на основе сравнительно-правового и исторического методов рассматривается тезис о негосударственной сущности нижнего уровня публичной власти, о так называемых общественных началах в природе местного самоуправления. Автор указывает, что противопоставление общественных начал государственной природе местной власти вступает в прямое противоречие с представлением о местном самоуправлении как о форме народовластия, способе осуществления народом принадлежащей ему власти, и подчеркивает, что публичный характер муниципальной власти предопределяет императивность любых предписаний, от нее исходящих.

Отдельно исследуются вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти. На основе анализа юридических конструкций, материалов практики, форм взаимоотношений государственной и местной властей, автор утверждает, что фактически органы местного самоуправления на сегодняшний день представляют собой нижний уровень единой государственно-муниципальной системы публичной власти – какие-либо отличия муниципальной власти от государственной власти, обусловленные ее «особой природой», не выявляются, и исходя из этого делает общий вывод об отсутствии так называемой негосударственной сущности органов местного самоуправления. Далее доказывается несостоятельность положения о том, что действующее федеральное законодательство предполагает какую-либо особую институционализацию муниципальной власти, а также исследуются выводы теоретиков о государственной и негосударственной природе местного самоуправления.

С учетом этих выводов, автор рассматривает понятия «интерес» и «публичный интерес». Как известно, классическое применение понятия «интерес» в российском праве связано либо с интересами государства, либо с интересами общества (или отдельных его представителей – скажем, гражданское право часто обращается к такому понятию, как «законные интересы граждан»). С помощью же термина «публичный интерес» делается попытка объединить различающиеся по содержанию виды интересов – частный и общественный. Но публичный интерес не есть просто интерес общества, это интерес общества, санкционированный (признанный и публично

выраженный) властью. На разных уровнях публичной власти он трансформируются в различающиеся, даже взаимоисключающие потребности, и задача государства – найти и юридически закрепить механизмы, которые позволили бы выстраивать баланс таких интересов, подчинение их общему благу. В связи с этим автор приходит к выводу о том, что, как только какой-либо публичный интерес объективируется правом, он становится общим для всей системы публичной власти; баланс интересов основан на принципе внутреннего непротиворечия. Ярким примером, подтверждающим данный тезис, является соблюдение принципа целевого использования муниципального имущества, включая наличие исчерпывающего пообъектного перечня имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения. Однако, как только этот публичный интерес изменился, были изменены и правила, связанные с ним: соответствующие перечни были исключены из федерального закона. Приведенные аргументы, а также исследованные взгляды экспертов на соотношение понятий, полагает автор, свидетельствуют, что понятия «государственный интерес» и «публичный интерес» соотносятся как общее и целое, а именно государственный интерес – это неотъемлемая часть более широкого публичного интереса.

Ключевые слова: государственная власть, местное самоуправление, публичная власть, самостоятельность местного самоуправления, муниципальная власть, население муниципального образования, негосударственная сущность органов местного самоуправления, природа муниципальной власти.

Наиболее часто в качестве основного отличия муниципальной власти от власти государственной указывают «негосударственную сущность органов местного самоуправления» [Иванченков 2014; Осыченко 2009; Шугрина 2016]. Данная точка зрения отражается в официальных актах – в частности, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: «Статья 12 Конституции Российской Федерации, как бы признавая “негосударственные” начала местного самоуправления, позволяет выявить специфическую, муниципально-правовую природу соответствующего уровня властеотношений, которые определенной своей стороной (самоуправленческой) вторгаются одновременно и в систему институтов гражданского общества» [Постановление Конституционного Суда № 30-П: 2015]. Но здесь неизбежно возникает вопрос: в чем именно заключается эта негосударственная сущность? Наиболее популярный ответ, который дают представители науки муниципального права, заключается в том, что источник этой власти – не государство, а местное население, то есть речь идет об общественных началах в природе местного самоуправления. Но при такой трактовке негосударственных начал местного самоуправления возникает прямое противоречие с представлением о нем как о форме народовластия, как о способе осуществления народом принадлежащей ему власти. Ибо, когда мы говорим о народовластии, мы не рассматриваем народ отдельно как источник общественной власти и его же как источник власти государственной. Один и тот же народ осуществляет обе эти формы власти, он же является носителем и власти муниципальной. То есть источник власти надо искать не в государстве, не в обществе, а в народе. Это означает, что сама постановка вопроса о негосударственной сущности местного самоуправления в таком разрезе некорректна.

Другая трактовка данного принципа связана с противопоставлением государственной власти и власти общественной: государственная власть – это институт подчинения, иногда – подавления, опирающийся на аппарат насилия, тогда как общественная власть – это институт согласования воли, координации, не опирающийся на механизм принуждения. Поэтому местное самоуправление как власть, являющаяся и общественной, и государственной одновременно, отличается и от первой, и от второй форм народовластия: так, например, «институт правотворческой инициативы граждан в качестве формы муниципальной демократии демонстрирует пример отличия местного самоуправления от государственной власти, более широкого применения инструментов непосредственного народовластия на муниципальном уровне» [Бабичев, Шургина 2015]. С такого рода постановкой вопроса также невозможно согласиться: публичный характер муниципальной власти предопределяет императивность любых предписаний, от нее исходящих. Ни о каком согласовании, ни о какой координации (после того как решение принято) сегодня в системе местного самоуправления речи не идет даже в принципе. Вопрос: какой муниципальный правовой акт можно не исполнять? Ответ: только тот, который сам, в своих нормах, допускает свободу поведения субъекта регулирующего воздействия. Но в такой ситуации речь идет не об институте согласования воли, а о выборе метода правового регулирования – если он диспозитивен, то лица, подпадающие под соответствующее регулирование, могут выбрать не запрещенную законом форму поведения, а если императивен – обязаны вести себя предписываемым образом. И совершенно безразлично в данном случае, исходят ли соответствующие предписания от государства или муниципального образования.

В приведенном выше примере с институтом правотворческой инициативы, который, кстати, присущ далеко не только системе местного самоуправления, поскольку он реализуется и на уровне субъектов Российской Федерации – в форме «народной законотворческой инициативы» (Иркутская область), «народной правотворческой инициативы» (Липецкая, Ярославская, Калужская области), «народной инициативы (граждан)» (Томская область), «законодательной инициативы» граждан (Тамбовская, Липецкая, Волгоградская, Свердловская, Астраханская, Смоленская, Омская области) [Афиногенов 2008], институты координации и согласования «работают» лишь на стадии выдвижения инициативы, сбора подписей и т.д. но если соответствующее решение принято – оно становится общеобязательным как для инициаторов, так и для всех «остальных» лиц, которым оно адресовано (один из признаков нормативности правового акта – неопределенный круг субъектов воздействия). И ни один инициатор не сможет ни отказать от выполнения соответствующих предписаний, ни «собрать подписи» за «невыполнение акта».

С учетом этого представляется доказанным отсутствие отличия муниципальной власти от государственной власти по природе – ввиду отсутствия так называемой негосударственной сущности органов местного самоуправления.

В науке муниципального права также весьма распространен тезис об особой институционализации муниципальной власти. Суть данного тезиса заключается в том, что аппарат, реализующий муниципально-властные полномочия, обособлен и опирается на специальное законодательство о местном самоуправлении [Пешин 2008: 118; Стукалов 2010: 30]. В современных реалиях данный тезис представляется более чем спорным. Прежде всего, что понимается под обособлением аппарата? Ни на одном уровне власти мы не найдем объединенного аппарата власти, даже если возьмем, например, такие типологически близкие органы, как Администрация Президента Российской Федерации и аппарат Правительства Российской Федерации. Это два разных аппарата, реализующих государственно-властные полномочия, и они институционально отделены друг от друга, несмотря на большое количество функциональных пересечений. Более того, законодательное регулирование аппарата муниципальной власти в прямом смысле, то есть регламентация муниципальной службы, наоборот, всячески их сближает, а не отделяет. Так, ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ (в настоящее время действует в редакции от 30 июня 2016 года) «О муниципальной службе в Российской Федерации» [Федеральный закон № 25-ФЗ, 2007] и ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (в настоящий момент действует в редакции от 3 июля 2016 года) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004] симметрично указывают на взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации и устанавливают средства обеспечения этой взаимосвязи, в числе которых:

- единство основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы;
- единство ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- единство требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;
- учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учет стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;
- соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

И совершенно некорректно указание на то, что этот аппарат опирается только на специальное законодательство о местном самоуправлении. Наоборот, если, к примеру, при регулировании государственной гражданской службы мы легко находим такую «опору», то ст. 23 Федерального закона

«О государственной гражданской службе Российской Федерации» выводит государственных служащих из-под действия трудового законодательства Российской Федерации, устанавливая, что взаимоотношения между гражданским служащим и представителем нанимателя регулируются особым документом – служебным контрактом (а не трудовым договором), регулирующим порядок прохождения гражданской службы, замещения должности гражданской службы и определяющим права и обязанности гражданского служащего как работника. Но если мы с этих же позиций изучим нормы муниципального законодательства, то увидим совершенно иную картину: согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). А п. 2 ст. 3 этого же Федерального закона прямо говорит о том, что на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными данным Федеральным законом.

Аргумент о наличии специального законодательства также не может рассматриваться как справедливый. Нередко отдельные органы публичной власти: Правительство Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации – опираются на специальное законодательство, но никто не призывает отделять эти органы от системы государственной власти.

Таким образом, представляется доказанным положение о том, что действующее федеральное законодательство не предполагает какой-либо особой институционализации муниципальной власти.

Многие ученые совершенно справедливо указывают на то, что в России не может существовать публичная власть на местах вне государственно-правового контента. Так, Н.Л. Пешин, являясь сторонником самостоятельной, то есть отделенной от государства муниципальной власти, в то же время пишет, что «в теории муниципального права неоднократно ставился вопрос о принципиальной недопустимости отделения местного самоуправления от системы государственной власти, поскольку местное самоуправление – это прямое продолжение государственной власти, а органы местного самоуправления – это разновидность органов государственной власти... Из этого следует вывод о том, что понятия “публичная власть”, “муниципальная власть” и “государственная власть” – это совпадающие понятия» [Пешин 2008: 120].

Н.В. Постовой пишет о том, что «в мире сформировались две основные концепции местного самоуправления, отличающиеся отношением последнего к государству: англосаксонская – по ней местное самоуправление освобождается от государственных функций; европейская континентальная – по ней местное самоуправление задействовано на реализацию государственных функций. История местного самоуправления в России свидетельствует о том, что оно всегда участвовало в осуществлении значительной части го-

сударственных функций и теоретически обосновывалось государственной теорией самоуправления» [Постовой 2002: 5]. В учебнике «Муниципальное право России» подчеркивается, что «введение местного самоуправления в обществе зависит от органов государственной власти, принимающих законы... Здесь прослеживается неразрывная связь органов государственной власти с местным самоуправлением, а также с жителями, которые составляют одну из его основ» [Постовой, Таболин, Черногор 2016: 63].

Сторонниками теории о государственной природе местного самоуправления являлись и Г.В. Барабашев и К.Ф. Шеремет. Так, Г.В. Барабашев характеризовал тезис о негосударственной природе местного самоуправления как «миф, который создан на основе устаревшей западной концепции местного самоуправления...», поскольку «местное самоуправление – это государственная власть особого рода» [Барабашев 1993: 145]. А по мнению К.Ф. Шеремета, «действительная природа местного самоуправления состоит в том, что оно является, с одной стороны, аналогом центрального правительства, а с другой стороны – формой народовластия, которая обеспечивает реализацию прав граждан на местное самоуправление, а местному населению – возможность превращения своей воли в публичную власть» [Шеремет 1998: 38]. Это очень важные аргументы, поскольку фундаментом современной доктрины самостоятельной муниципальной власти является противопоставление местного населения народу в целом. Например, С.А. Авакьян пишет: «Признание того факта, что у большинства граждан любого государства имеются особые, так называемые “публичные”, интересы, отличные от государственных, позволило обособиться такому социально-политическому феномену, как местное самоуправление» [Авакьян 2014: 159]. Данная точка зрения представляется спорной. Прежде всего, необходимо уточнить, что именно следует понимать под термином «публичный интерес».

Общеизвестно, что классическое применение понятия «интерес» в российском праве связано либо с интересами государства, либо с интересами общества (или отдельных его представителей – скажем, гражданское право часто обращается к понятию «законные интересы граждан»). Как правило, с помощью термина «публичный интерес» делается попытка объединить два этих различающихся по содержанию вида интересов. Так, Н.Н. Косаренко говорит о том, что «в строгом смысле слова это общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов. Это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать интересы частные, с другой – обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом. Это – официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией его существования и развития» [Косаренко 2007: 157]. А по мысли В.А. Кряжкова, формулировка «государственные и общественные

интересы» некорректна: «в ней заключено, с одной стороны, разделение и, с другой стороны, противопоставление названных групп интересов – государственных и общественных, поэтому было бы целесообразно употребить понятие “публичные интересы”» [Кряжков 1999: 92]. Ю.А. Тихомиров полагает (расставляя определенным образом приоритеты), что публичный интерес – это «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития. Государство является особым субъектом права, потому что оно призвано выражать публичные интересы, сочетающиеся, с одной стороны, интересы организаций, наций, социальных слоев, общества в целом и, с другой стороны, частные интересы» [Тихомиров 1995: 55]. И, по сути, развивая эту идею, А.А. Саурин указывает на то, что «под термином “публичные интересы” понимаются не просто интересы общества, но интересы общества, санкционированные (признанные и публично выраженные) властью. Хотя исходное указание на то, что такие интересы должны соответствовать интересам всего (в идеале) или большинства (в реальности) общества, также, несомненно, сохраняет доминирующее значение ... публичный интерес неоднороден по природе, на разных уровнях публичной власти он трансформируется в различающиеся, даже взаимоисключающие потребности. И задача государства – найти и юридически закрепить механизмы, которые позволили бы выстраивать баланс таких интересов, подчинение их общему благу» [Саурин 2014: 150].

Сходной точки зрения придерживается и В.Д. Мазаев, который говорит о том, что публичный интерес – это не только интерес государства, отделенный от интересов граждан, общества. Публичный интерес – это общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов в обществе [Мазаев 2004: 27]. Более того, сама постановка вопроса о противопоставлении, конфликте публичных интересов, по его мнению, невозможна: «идея жесткой иерархии интересов – национальных, региональных и местных – концептуально неверна. Публичный интерес – явление объективное... В одних случаях безусловный приоритет имеет общенациональный публичный интерес, в других – публичный интерес населения региона» [Мазаев 2004: 27].

Все приведенные аргументы явственно свидетельствуют, что понятия «государственный интерес» и «публичный интерес» соотносятся как общее и целое, а именно государственный интерес – это неотъемлемая часть более широкого публичного интереса. И если «внутри» публичного интереса возникает противоречие – какая-то группа противопоставляет себя в своих интересах государству, то очевидно, что задача государства – либо найти компромисс (или иным образом разрешить противоречие), узаконить его и тем самым сделать «противоречащий» интерес частью интереса государственного, либо запретить публичное проявление данного «противоречащего» интереса, то есть установить запрет на существование этого интереса как противоправного. Примеры и первого, и второго мы легко найдем в практике взаимоотношений государственной власти и местного самоуп-

правления. Так, право муниципальной собственности как составная часть (одна из признаваемых государством форм) абсолютного вещного права собственности, казалось бы, предполагает свободу муниципального образования в распоряжении своим имуществом – в границах, установленных нормами Гражданского кодекса Российской Федерации. Именно так и относились муниципальные образования (это особенно характерно для первых лет существования самостоятельной муниципальной власти) к своему имуществу: продавали (приватизировали), сдавали в аренду, обменивали и т.п. В 2003 г. государство установило абсолютный запрет на такого рода «пользование и распоряжение» муниципальной собственностью: ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вступила в силу со дня его опубликования, и она ввела целевой характер муниципальной собственности: муниципалитеты могли владеть, пользоваться и распоряжаться только и исключительно теми объектами имущества, которые были предназначены для осуществления тех или иных публичных дел: решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий и т.д.

Новая «постановка вопроса» немедленно вызвала противоречие государственного и муниципального интересов: если имущество необходимо использовать только для решения конкретного вопроса местного значения – в аренду его сдавать (в целях извлечения дохода) уже невозможно. Более того, ст. 50 Федерального закона предусматривает своего рода «санкцию»: в случае наличия у муниципального образования права собственности на имущество, не соответствующего требованиям целевого назначения, оно подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения) либо отчуждению. Хотя эта санкция носит фиктивный (в известной степени) характер (до сих пор, несмотря на сохранившееся в федеральном законе требование о целевом характере муниципального имущества и указание на его принудительное репрофилирование в ином случае, какой-либо формализованной процедуры «репрофилирования» не существует), она оказала свое воздействие, существенно ограничив возможности муниципальных образований по использованию своей собственности. И муниципальные образования немедленно попытались отстоять приоритет своего «публично-муниципального интереса» перед «публично-государственным», указывая, что такого рода нормы федерального закона ограничивают право муниципальных образований иметь в собственности любое имущество, не изъятое из гражданского оборота и не ограниченное в обороте, в частности в целях пополнения местных бюджетов. Более того, в этом они усмотрели посягательство на фундаментальные основы конституционного строя Российской Федерации, а именно нарушение положений ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации, которая, как известно, устанавливает, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Но целевой характер публичной собственности, по сути,

ставит частную форму собственности в доминирующее положение по отношению к иным ее формам; таким образом, государство, принимая соответствующие нормы, ограничивает гарантированные Конституцией Российской Федерации права собственников (муниципальных образований) по владению, пользованию и распоряжению имуществом и нарушает основы конституционного строя Российской Федерации, такие как свобода экономической деятельности и равная защита всех форм собственности [Определение Конституционного Суда № 540-О, 2007].

Государство в лице Конституционного Суда Российской Федерации отреагировало совершенно однозначно: «Не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, то есть выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне. При этом конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований – Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, федеральный законодатель не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий. Тем самым при осуществлении правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления законодателем соблюден принцип соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям» [Определение Конституционного Суда № 540-О, 2007].

Таким образом, государство принудительно сделало частью публичного (в широком смысле) интереса соблюдение принципа целевого использования муниципального имущества, включая наличие исчерпывающего пообъектного перечня имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения. Однако, как только этот публичный интерес изменился, а именно государство согласилось с возможностью перераспределения полномочий между муниципальным и региональным (субъектов Российской Федерации) уровнями публичной власти, что, конечно же, зачастую влечет и перераспределение пообъектного состава муниципального имущества, были изменены и правила, связанные с ним: соответствующие перечни были исключены из ст. 50 Федерального закона [Федеральный закон № 136-ФЗ, 2014].

Есть и многочисленные примеры обратного (то есть определения баланса государственного и муниципального интереса «не в пользу» государства). Так, нормы ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» содержат положения о том, что законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения; в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. На основе данных положений субъект Российской Федерации (Челябинская область) принимает свой Закон 29 июня 2006 года № 36-ЗО «О муниципальных выборах в Челябинской области», и этот закон вынуждает все муниципальные образования региона, включая сельские поселения, перейти на пропорциональную систему выборов.

В целом же приведенные примеры, как представляется, убедительно свидетельствуют о том, что, как только публичный интерес объективируется правом (а предметом правовых исследований может быть только такой – объективированный правом интерес, в иных случаях – это объект для изучения других наук: социологии, политологии и т.д.), он становится общим для всей системы публичной власти и баланс этих интересов основан на принципе внутреннего непротиворечия.

Таким образом, представляется доказанным, что противопоставление общественных начал государственной природе местной власти вступает в прямое противоречие с представлением о местном самоуправлении как о форме народовластия, способе осуществления народом принадлежащей ему власти. При этом органы местного самоуправления, в сущности, на сегодняшний день являются нижним уровнем единой государственно-муниципальной системы публичной власти – какие-либо отличия муниципальной власти от государственной власти в силу «особой природы» не выявляются. Сказанное, несомненно, свидетельствует о формальном характере ст. 12 Конституции Российской Федерации, установившей принцип самостоятельности местного самоуправления и невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, – федеральное законодательство редуцировало его через систему как финансово-правовых, так и организационно-правовых механизмов (например, назначение главы муниципального образования депутатами представительного органа муниципального образования по итогам конкурса). На этом основании можно сделать и общий вывод об отсутствии так называемой негосударственной сущности органов местного самоуправления.

В связи с этим понятие «публичный интерес» в контексте интереса муниципального трактуется не просто как интерес общества, но интерес общества, санкционированный (признанный и публично выраженный) властью. На разных уровнях публичной власти он трансформируется в различающиеся, даже взаимоисключающие потребности. И задача государства – найти и юридически закрепить механизмы, которые позволили бы выстраивать баланс таких интересов, подчинение их общему благу. Поэтому, как только какой-либо публичный интерес объективируется правом, он

становится общим для всей системы публичной власти, и баланс этих интересов основан на принципе внутреннего непротиворечия, то есть понятия «государственный интерес» и «публичный интерес» соотносятся как общее и целое, а именно государственный интерес – это неотъемлемая часть более широкого публичного интереса.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Авакьян С.А. (ред.) 2014. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова [и др.] ; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Юстицинформ. 596 с.

Афиногенов Д.В. 2008. Законодательная инициатива граждан и их объединений в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Публич. политика. № 1 (1). С. 19-27. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Afinogenov_zak_gr-2007.pdf (дата обращения: 12.03.2017).

Бабичев И.В., Шургина Е.С. (ред.) 2015. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шуриной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА – ИНФРА-М. 672 с.

Барабашев Г.В. 1993. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. № 6. 445 с.

Иванченков Ю.В. 2014. Понятие местного самоуправления в конце XIX века // История государства и права. № 16. С. 33-38.

Косаренко Н.Н. 2007. Категория «интерес» в системе публичного и частного права // Государство и гражданское общество. № 3. С. 151-162.

Кряжков В.А. 1999. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. № 10. С. 82-99.

Мазаев В.Д. 2004. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М. : Ин-т права и публичной политики. 227 с.

Осыченко Е.В. 2009. Негосударственная природа муниципальных нормативно-правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. № 8. С. 37-40.

Пешин Н.Л. 2008. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. М. 270 с.

Постовой Н.В. 2002. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. М. : Юрист. 356 с.

Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. 2016. Муниципальное право России : учебник / под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юриспруденция. 456 с.

Саурин А.А. 2014. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. М. : Статут. 351 с.

Стукалов А.В. 2010. Компетенция органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства // Адм. и муницип. право. № 12. С. 684-690.

Тихомиров Ю.А. 1995. Публичное право. М. : БЕК. 455 с.

Шеремет К.Ф. 1998. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования : учеб. пособие / под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М. : Юрист. 438 с.

Шугрина Е.С. 2016. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юрид. мир. № 2. С. 16-20.

Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (с изменениями и дополнениями)» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”” и статьи 50 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Вестн. Конституц. Суда Рос. Федерации. 2007. № 2.



A. Rykov. K voprosu o negosudarstvennoy sushchnosti organov mestnogo samoupravleniya [On the issue of non-state nature of local self-government bodies], *Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. otd-niya Ros. akad. nauk*, 2017, vol. 17, iss. 4, pp. 100–114. (in Russ.).

Anatoly N. Rykov, Candidate of Law, First Deputy of the Mayor of Sochi, Sochi City Administration, Sochi, Krasnodar region, Russia.
E-mail: a.n.rykov@gmail.com

Article received 11.04.2017, accepted 25.05.2017, available online 01.11.2017

ON THE ISSUE OF NON-STATE NATURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Abstract. The article is based on legal comparative and historical methods; it examines the thesis of non-state nature of the lower level of public authority, or so-called

“social principles” in the nature of local self-government. At the same time, it is shown that opposition of “social principles” to the state nature of local authorities directly contradicts the notion of local self-government as a form of democracy, and as a way of exercising the power belonging to people. Further, the author proves that public nature of municipal authorities predetermines imperative character of any prescriptions coming from them.

In addition, the article raises issues of interaction between local government and public authorities. Based on the analysis of legal constructions, practice, forms of relations between state and local authorities, the author shows that today the local self-government in fact is the lowest level of a unified state-municipal system of public authorities. Any differences between municipal bodies and bodies of state power due to “specific nature” of the latter cannot be revealed. Consequently, general conclusion concerning the absence of so-called “non-state nature of local self-government bodies” is drawn. Equally, groundlessness of the provision that current federal legislation presupposes any “special institutionalization of municipal power” is shown. The conclusions of theoreticians regarding state and non-state nature of local self-government are studied separately.

Basing on these conclusions, the article further examines such terms as “interest”, and “public interest”. It is well-known that classic application of the first term in Russian law is connected either with the interests of the state or with the interests of society (or its individual representatives – for example, civil law often refers to such a term as “legitimate interests of citizens”). The introduction of “public interest” is the attempt to unite two types of interests – private and public, which are different in content. “Public interest” is not just an interest of society, but also the interest sanctioned (recognized and publicly expressed) by the public authorities. Different levels of public authority transform it into different, even alternative needs. Moreover, a state goal is to find and legally fix mechanisms that would allow building a balance of such interests, subjecting them to the common weal. In this regard, the author concludes that as soon as law objectifies any public interest, it becomes common to the entire system of public authorities, and the balance of these interests is based on the principle of internal non-contradiction. A vivid example proving this thesis is the observance of the principle of permitted use of municipal property including the existence of an exhaustive on-object list of property intended for decision on matters of local significance. However, as soon as this public interest is changed, the rules related to it are subject of simultaneous change; in the above-mentioned case, the corresponding lists were excluded from the federal law. Given arguments, as well as experts' views on correlation of concepts, indicate that the concepts of “public interest” and “state interest” correlate in a whole, as well as in parts; namely, state interest is an integral part of a wider (whole) public interest.

Keywords: state authority; local self-government; public authority; autonomy of local self-government; municipal authority; population of the municipality; non-state essence of local self-government bodies; nature of municipal authority.

References

Afinogenov D.V. *Zakonodatel'naya initsiativa grazhdan i ikh ob»edineniy v Rossiyskoy Federatsii* [Legislative initiative of citizens and their associations in the Russian Federation], *Publich. politika*, 2008, no. 1 (1), pp. 19-27, available at: http://www.civisbook.ru/files/File/Afinogenov_zak_gr-2007.pdf (accessed 12 March 2017). (in Russ.).

Avak'yan S.A. (resp. ed.), Arbuzkin A.M., Kenenova I.P. et al. *Sovremennyye problemy organizatsii publichnoy vlasti: monografiya* [Modern problems of the organization of public authority: monograph], Moscow, Yustitsinform, 2014, 596 p. (in Russ.).

Babichev I.V., Shurgina E.S. (eds.) *Kommentariy k Federal'nomu zakonu «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (postateynnyy)* [Commentary to the Federal Law “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”], 2 nd ed., rev. and augm., Moscow, NORMA, INFRA-M, 2015, 672 p. (in Russ.).

Barabashev G.V. *Mestnoe samoupravlenie v Rossii. Teoriya i praktika* [Local government in Russia. Theory and practice], *Gosudarstvo i pravo*, 1993, no. 6. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 2 marta 2007 goda № 25-FZ «O munitsipal'noy sluzhbe v Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law of March 2, 2007 No. 25-FZ “On Municipal Service in the Russian Federation”], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2007, no. 10, art. 1152. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 27 iyulya 2004 goda № 79-FZ «O gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhbe Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law of July 27, 2004 No 79-FZ “On the Civil Service of the Russian Federation”], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2004, no. 31, art. 3215. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 27 maya 2014 goda № 136-FZ «O vnesenii izmeneniy v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona “Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub»ektov Rossiyskoy Federatsii” i Federal'nyy zakon “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii” (c izmeneniyami i dopolneniyami)» [Federal Law No. 136-FZ of May 27, 2014 “On Amending Article 26.3 of the Federal Law “On General Principles for the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation” and the Federal Law “On General Principles for the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”»], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2014, no. 22, art. 2770. (in Russ.).

Ivanchenkov Yu.V. *Ponyatie mestnogo samoupravleniya v kontse XIX veka* [The concept of local government in the late XIX century], *Istoriya gosudarstva i prava*, 2014, no. 16, pp. 33-38. (in Russ.).

Kosarenko N.N. *Kategoriya «interes» v sisteme publichnogo i chastnogo prava* [The category of “interest” in the public and private law system], *Gosudarstvo i grazhdanskoe obshchestvo*, 2007, no. 3, pp. 151-162. (in Russ.).

Kryazhkov V.A. *Publichnyy interes: ponyatie, vidy i zashchita* [Public interest: concept, types and protection], *Gosudarstvo i pravo*, 1999, no. 10, pp. 82-99. (in Russ.).

Mazaev V.D. *Ponyatie i konstitutsionnye printsipy publichnoy sobstvennosti* [The concept and constitutional principles of public property], Moscow, In-t prava i publichnoy politiki, 2004, 227 p. (in Russ.).

Opreделение Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 2 noyabrya 2006 goda № 540-O «Po zaprosu Pravitel'stva Samarskoy oblasti o proverke konstitutsionnosti stat'i 1, chastey shestoy i vos'moy stat'i 2 Federal'nogo zakona “O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Federal'nyy zakon “Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub»ektov Rossiyskoy Federatsii”” i stat'i 50 Federal'nogo zakona “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii”» [Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of 2 November 2006 No. 540-O «Upon the request of the Government of the Samara Region on the verification of the constitutionality of Article 1, parts six and eight of Article 2 of the Federal Law “On Amendments and Additions to the Federal Law “On the General Principles of Organization of Legislative

(Representative and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation” and Article 50 of the Federal Law “On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation”», *Vestn. Konstituts. Suda Ros. Federatsii*, 2007, no. 2. (in Russ.).

Osychenko E.V. *Negosudarstvennaya priroda munitsipal'nykh normativno-pravovykh aktov* [Non-governmental nature of municipal regulations], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2009, no. 8, pp. 37-40. (in Russ.).

Peshin N.L. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie v Rossii: problemy razvitiya konstitutsionno-pravovoy modeli i praktiki vzaimootnosheniy : dis. ... d-ra yurid. nauk* [State power and local self-government in Russia: the problems of development of the constitutional legal model and the practice of mutual relations: dissertation], Moscow, 2008, 270 p. (in Russ.).

Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 1 dekabrya 2015 goda № 30-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti chastey 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastey 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii” i chasty 1.1 stat'i 3 Zakona Irkutskoy oblasti “Ob otdel'nykh voprosakh formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy Irkutskoy oblasti” v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoy Dumy» [Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 1, 2015 No. 30-P “On the case on the verification of the constitutionality of Parts 4, 5 and 5.1 of Article 35, Parts 2 and 3.1 of Article 36 of the Federal Law “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” 1.1 of Article 3 of the Irkutsk Oblast Law “On Certain Issues of the Formation of Local Self-Government Bodies of Municipal Formations of the Irkutsk Region” in Connection with the Request of a Group of Deputies of the State Duma”], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2015, no. 50, art. 7226. (in Russ.).

Postovoy N.V. *Mestnoe samoupravlenie. Problemy i perspektivy* [Local government. Problems and prospects], Moscow, Yurist, 2002, 356 p. (in Russ.).

Postovoy N.V., Tabolin V.V., Chernogor N.N. *Munitsipal'noe pravo Rossii : uchebnik* [Municipal Law of Russia: Textbook], 4 ed., rev. and augm., Moscow, Yurisprudentsiya, 2016, 456 p. (in Russ.).

Saurin A.A. *Pravo sobstvennosti v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovye predely realizatsii i ogranicheniya* [Ownership in the Russian Federation: constitutional and legal limits of implementation and limitations], Moscow, Statut, 2014, 351 p. (in Russ.).

Sheremet K.F. *Stanovlenie pravovoy bazy mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii* [Formation of the legal framework of local government in the Russian Federation], *Sheremet K.F., Ovchinnikov I.I. (eds.) Mestnoe samoupravlenie: sovremennyy rossiyskiy opyt zakonodatel'nogo regulirovaniya : ucheb. posobie*, Moscow, Yurist, 1998, 438 p. (in Russ.).

Shugrina E.S. *Ponyatie mestnogo samoupravleniya kak konstitutsionnoy tsnnosti* [The concept of local self-government as a constitutional value], *Yurid. mir*, 2016, no. 2, pp. 16-20. (in Russ.).

Stukalov A.V. *Kompetentsiya organov mestnogo samoupravleniya v oblasti zhilishchno-kommunal'nogo khozyaystva* [Competence of local governments in the field of housing and communal services], *Adm. i munitsip. pravo*, 2010, no. 12, pp. 684-690. (in Russ.).

Tikhomirov Yu.A. *Publichnoe pravo* [Public law], Moscow, BEK, 1995, 455 p. (in Russ.).