

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ВАК: 12.00.02

ГРНТИ: 10.16.01

**А.В. Елькина**

Уральский государственный юридический  
университет,  
Екатеринбург, Россия

**И.Т. Файзуллин**

Уральский государственный юридический  
университет,  
Екатеринбург, Россия

**АННОТАЦИЯ:**

В результате конституционной реформы 2020 года на конституционном уровне был закреплён принцип единой системы публичной власти. Теперь Конституция Российской Федерации предусматривает, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и взаимодействуют для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. При оценке нового конституционного принципа необходимо учитывать конституционно-правовую природу местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению. Для этой цели в настоящей статье на основании формально-юридического метода исследуется вопрос формирования и развития представления о местном самоуправлении как о форме публичной власти в практике Конституционного Суда Российской Федерации. Делается вывод о том, что на протяжении последних двадцати лет последовательно формировалось представление о местном самоуправлении как о публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно как о неотъемлемой части единого механизма управления делами государства. Сейчас местное самоуправление понимается преимущественно как низовой территориальный уровень публичной власти, интегрированный в общую институциональную систему осуществления функций социального государства. Изложенное позволяет утверждать, что конституционная реформа 2020 года в части закрепления принципа единой системы публичной власти является закономерным продолжением происходивших преобразований конституционно-правового статуса местного самоуправления. В этой связи отмечается, что федеральный законодатель при правовом регулировании должен учитывать все стороны такого многогранного понятия, как местное самоуправление.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** местное самоуправление, публичная власть, уровень публичной власти, единая система публичной власти, конституционная реформа, Конституционный Суд Российской Федерации.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Александра Вячеславовна Елькина** – кандидат юридических наук; Уральский государственный юридический университет (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21); eav@mail.ru.

**Ильдар Тельманович Файзуллин** – Уральский государственный юридический университет (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21); it\_faizullin@mail.ru.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Елькина А.В., Файзуллин И.Т. (2021). Местное самоуправление как форма публичной власти в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. № 1 (34). С. 76–85.

Обращаясь 15 января 2020 года с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент Российской Федерации В. В. Путин указал на необходимость внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Среди предложенных им поправок была отмечена необходимость закрепления на конституционном уровне «принципа единой системы публичной власти» с целью «выстраивания эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами» [1]. Президент отметил, что существующий «разрыв» между государственным и муниципальным уровнями власти ведет к проблемам в социальной сфере, а «разделенность» полномочий отрицательно сказывается на равном обеспечении прав, возможностей и гарантий граждан [1]. Результатом обширной работы над поправками стал новый закон Российской Федерации [2].

Принятие указанного закона изменило конституционно-правовое регулирование местного самоуправления. В первую очередь, эти изменения связаны с закреплением на конституционном уровне обозначенного Президентом принципа, который раскрывается через ряд взаимосвязанных конституционных положений. Так, организация публичной власти отнесена к предметам ведения Российской Федерации [3, п. «г» ст. 71]. В единую систему публичной власти входят органы местного самоуправления и органы государственной власти, взаимодействующие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения [3, ч. 3 ст. 132]. Обеспечение их согласованного функционирования и взаимодействия возложено на Президента [3, ч. 2 ст. 80], который с этой целью формирует Государственный Совет Российской Федерации [3, п. «е.5» ст. 83]. Местное самоуправление гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения публичных функций в рамках такого взаимодействия [3, ст. 133]. Новый конституционный принцип уже получил законодательное развитие в Федеральном законе № 394-ФЗ [4],

определяющем в статье 1 не только статус, организационно-правовые основы формирования и деятельности этого органа, но и основы функционирования публичной власти.

Так, на конституционном уровне органы местного самоуправления вместе с органами государственной власти разных уровней были включены в единую систему публичной власти. Оценивая новый конституционный принцип с точки зрения включения органов местного самоуправления в эту систему, необходимо учитывать понимание местного самоуправления как одного из уровней публичной власти. Такое представление начало формироваться практически сразу после принятия Конституции Российской Федерации. Однако оно складывалось постепенно и по мере развития федерального законодательства и соответствующей практики Конституционного Суда Российской Федерации наполнялось новыми смыслами. При этом термин «публичная власть» отсутствовал в тексте Конституции Российской Федерации до конституционной реформы 2020 года. Все это позволяет рассматривать процесс формирования и развития местного самоуправления как формы публичной власти в качестве самостоятельного вопроса.

Формирование такого представления о местном самоуправлении относится ко второй половине 1990-х годов и связано с деятельностью Конституционного Суда. Федеральный закон № 154-ФЗ [5] наделял субъекты Российской Федерации существенными по объему регулятивными полномочиями, возлагая на них обязанности по установлению и формированию местного самоуправления. Подобный подход был свойственен и остальному федеральному законодательству этого периода. Еще не был принят федеральный закон, устанавливающий общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти особенности правового регулирования позволяли субъектам Российской Федерации устанавливать на своей территории системы органов государственной власти,

которые состояли не только из высших органов государственной власти, но и из местных.

Конституционный Суд сформировал правовую позицию о публичной власти при проверке конституционности именно таких законов субъектов Российской Федерации. Он указал, что публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти [6, абз. 6 п. 4]; органы власти могут быть не только государственными, но и муниципальными [7, абз. 4 п. 2]; организация публичной власти на местах должна строиться на основах конституционного строя Российской Федерации и вытекающих из этих основ принципов демократии и децентрализации вне зависимости от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти [8, абз. 5 п. 3]. Развивая эти правовые позиции, Конституционный Суд указывает, что муниципальное образование и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения соответствующей территории [9, абз. 4 п. 4]. По своему смыслу это означало, во-первых, наличие местного самоуправления как обязательной публичной власти, осуществляемой на определяемой законом территории; во-вторых, невозможность населения отказаться от осуществления местного самоуправления. Эта правовая позиция Конституционного Суда имела в последующем «методологическое» значение для правового регулирования местного самоуправления.

В приведенных решениях Конституционный Суд проводил последовательную линию на защиту местного самоуправления от неконституционного вмешательства субъектов Российской Федерации. Применение к местному самоуправлению понятия публичной власти подчеркивало его самостоятельность по отношению к органам государственной власти. Местное самоуправление прямо характеризуется Конституционным Судом как публичная (муниципальная) власть [10, абз. 2 п. 2]. По своей природе местное самоуправление не является

простой «деятельностью», как это было сформулировано в Федеральном законе № 154-ФЗ [5, ч. 1 ст. 2]. Путем нормативно-доктринального толкования конституционных положений было сформировано представление о местном самоуправлении как об обязательной публичной власти, осуществляемой на определяемой законом территории. При этом определение конкретного территориального уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно не только способствовать решению вопросов местного значения, но и не препятствовать решению вопросов, отнесенных к полномочиям органов государственной власти [6, абз. 3 п. 5].

Между тем, понятие публичной власти в равной степени распространялось и на органы местного самоуправления, и на органы государственной власти. Несмотря на это, в решениях Конституционного Суда не поднимался вопрос единства и системности в организации публичной власти. Можно отметить только некоторые шаги Конституционного Суда в этом направлении, когда он допустил применение правовой позиции, сформированной в отношении государственных служащих, к муниципальным служащим [11, абз. 5 п. 2]. Однако его решения содержали предпосылки к формированию понятия единой системы публичной власти: если органы местного самоуправления наравне с органами государственной власти являются публичной властью, то не имеется ли между ними системных связей? Тем более, что на существование таких связей указывает и сама Конституция Российской Федерации, поскольку единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления [3, ч. 1 и 2 ст. 3]. Указанные правовые позиции Конституционного Суда были учтены федеральным законодателем при последовавшей реформе местного самоуправления.

Реформа местного самоуправления 2000-х годов происходила в условиях реформы федеративных отношений, общей целью которых было разграничение полномочий между территориальными уровнями публичной власти и упорядочение межбюджетных отношений [12,

с. 46]. Федеральный закон № 131-ФЗ [13] унифицировал местное самоуправление, установив его территориальные, организационные и компетенционные основы. Децентрализация в правовом регулировании сменилась жесткой централизацией, выражающейся в сокращении регулятивных полномочий субъектов Российской Федерации и предоставлении им права регулировать местное самоуправление только в случаях, предусмотренных федеральными законами. Федеральный законодатель, установив общие принципы организации местного самоуправления, сформировал низовой территориальный уровень публичной власти, который должен самостоятельно решать закрепленные за ним вопросы. Изменения в понимании местного самоуправления прослеживаются через его законодательное определение, характеризующее местное самоуправление как «форму осуществления власти», что является отражением ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации [13, ч. 2 ст. 1].

За существенным изменением законодательства последовало изменение понимания местного самоуправления и в практике Конституционного Суда. Местное самоуправление начинает наполняться новыми смыслами. В научной литературе отмечается, что Конституционный Суд начинает последовательно проводить линию единства системы публичной власти при рассмотрении различных дел [14, с. 116–117]. Конституционный Суд отмечает, что публично-правовая природа местного самоуправления ориентирована «на выполнение задач социального государства» [15, абз. 3 п. 2], а социально-экономическое развитие муниципальных образований является «частью общей государственной политики, направленной на реализацию конституционного принципа социального государства» [15, абз. 1 п. 5.1]. Он рассматривает местное самоуправление как «территориальную самоорганизацию населения» и отмечает, что исполнение обязанностей по решению вопросов местного значения является «императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти» [16, абз. 3 п. 2]. Конституционный Суд обращает внимание на общегосударственное значение местного самоуправления

и решаемых муниципальной властью вопросов местного значения.

Изменение в практике Конституционного Суда обусловлено в том числе конституционной моделью местного самоуправления, предполагающей ее законодательную конкретизацию. В свою очередь, рамочное регулирование Федерального закона № 154-ФЗ также предполагало конкретизацию его положений уже законами субъектов Российской Федерации. В связи с этим правовые позиции Конституционного Суда были преимущественно направлены на гарантирование осуществления местного самоуправления, поскольку он не может осуществлять такое толкование конституционных положений, которое фактически вело бы к созданию новых норм права [17]. Конституционный Суд отметил, что регулирование конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления относится к ведению Российской Федерации, а в совместном ведении находится защита этого права [18, абз. 4 п. 2] и установление общих принципов организации местного самоуправления [9, абз. 2 п. 6]. Поэтому федеральный законодатель имеет право регулировать местное самоуправление, чтобы гарантировать конституционное право граждан, если субъекты Российской Федерации «уклоняются» от исполнения возложенных на них обязанностей. Конституционный Суд неоднократно указывал, что на законодателей обоих уровней возложена обязанность обеспечить «безусловное право» населения самостоятельно и без вмешательства государственной власти формировать органы местного самоуправления [19, абз. 5 п. 4; 20, абз. 2 п. 3].

Однако практика применения Федерального закона № 154-ФЗ не принесла желаемых результатов, поскольку формирование органов местного самоуправления встречало сопротивление не только субъектов Российской Федерации, но и самого населения [12, с. 59–60]. При таких условиях, руководствуясь приведенными правовыми позициями, федеральный законодатель в Федеральном законе № 131-ФЗ сформировал из местного самоуправления самостоятельный низовой территориальный уровень публичной власти, без которого невозможно решение задач в го-

сударстве и обеспечение жизни населения. Возложение на муниципальные образования значительного количества вопросов местного значения, которые на этом территориальном уровне решают исключительно органы местного самоуправления, определило государственную заинтересованность в организации и функционировании местного самоуправления. Помимо защиты местного самоуправления от неконституционного вмешательства субъектов Российской Федерации, такое понимание местного самоуправления предопределило и его дальнейшее развитие. Конституционный Суд начинает говорить о единстве системы публичной власти и указывает, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнесено к предметам совместного ведения с целью «обеспечения принципиального единства всей системы публичной власти в Российской Федерации» [21, абз. 3 п. 2]; это выступает гарантией «осуществления публичной власти в различных формах, исходя из признания особенностей ее организации и осуществления на каждом из территориальных уровней» [21, абз. 4 п. 2]. Местное самоуправление рассматривается преимущественно в качестве одного из трех территориальных уровней, составляющих единую систему публичной власти.

Существенные изменения в понимании местного самоуправления произошли в результате реформы местного самоуправления 2014 года, когда субъекты Российской Федерации были наделены новыми регулятивными полномочиями, что позволило им существенно влиять на организацию и функционирование местного самоуправления. Проверя конституционность отдельных законодательных положений, принятых в результате этой реформы, Конституционный Суд указал, что местное самоуправления является не только «формой публично-территориальной самоорганизации населения», но и «неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с органами государственной власти участвуют в решении... задач по соблюдению и

защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека» [22, абз. 2 п. 2]. Конституционный Суд допустил возможность участия субъектов Российской Федерации в решении организационных и функциональных вопросов муниципальной власти. Конституционная самостоятельность местного самоуправления выступает «базой для его интеграции в систему публичной власти» [22, абз. 1 п. 2.1].

Конституционный Суд применяет указанные правовые позиции при рассмотрении и других дел, связанных тем или иным образом с местным самоуправлением: ликвидация отходов, размещенных на землях лесного фонда, на территории муниципального района [23]; установление федеральным законом требований к претенденту на должность главы муниципального образования [24]; обязанность муниципального образования возместить ущерб, причиненный в результате действий (бездействия) местных органов государственной власти РСФСР, правопреемником которых оно является [25]. Рассматривая вопрос, связанный со статусом административного центра субъекта Российской Федерации, Конституционный Суд отмечает, что местное самоуправление «в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и... с органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [26, абз. 2 п. 2].

Посредством законодательной конкретизации конституционных положений и их нормативно-доктринального толкования представление о местном самоуправлении как о публичной власти на определенной территории дополнилось его пониманием как «неотъемлемой части единого механизма управления делами государства». Это представление в настоящее время является определяющим при правовом регулировании местного самоуправления и установлении пределов его самостоятельности во взаимоотношениях с органами государственной власти. Однако такое понимание обусловлено не столько конституци-

онными положениями, сколько их законодательной конкретизацией, сформировавшей из местного самоуправления низовой территориальный уровень публичной власти. При этом модель организации местного самоуправления по Федеральному закону № 131-ФЗ является только одним из возможных вариантов конкретизации его общей конституционной модели. Фактически законодательная практика, признаваемая ранее исключительной в целях обеспечения конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, стала рассматриваться не только как допустимая, но и как отражающая смысл и содержание положений Конституции России.

Изложенное позволяет утверждать, что конституционная реформа 2020 года стала закономерным продолжением тех преобразований, которые происходили на протяжении последних лет с конституционно-правовым статусом местного самоуправления при текстуальной неизменности Конституции Российской Федерации. На такое преобразование конституционных положений уже обращали внимание в научном сообществе. Как заметил В. И. Васильев, на частичное преобразование Конституции Российской Федерации без внесения в нее изменений указывает практика применения ее статьи 12, когда выявилась невозможность «выведения» органов местного самоуправления из системы органов государственной власти [27, с. 161–162]. На это указывает и А. Н. Кокотов, отмечая, что развитие законодательства обусловлено восприятием органов местного самоуправления в первую очередь как местных органов государственной власти [28, с. 45]. Поэтому, принимая во внимание постепенное развитие начал единства и системности в организации публичной власти, конституционная реформа 2020 года представляет собой закрепление на конституционном уровне уже фактически сложившегося правового регулирования. Это подтверждается и заключением Конституционного Суда о соответствии принятых поправок основам конституционного строя. Конституционный Суд отметил, что принцип единой системы публичной власти «имплицитно» следует из Конституции Российской Федерации [29, абз. 3 п. 7], а иные поправки «не предполагают искажения кон-

ституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению» [29, абз. 8 п. 7]. Тем более, что иные изменения и дополнения в главе 8 Конституции Российской Федерации во многом уже реализованы в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Вместе с тем, Конституция Российской Федерации предусматривает, что местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [3, ст. 12]. Хотя самостоятельность местного самоуправления носит относительный характер и не исключает взаимодействия между местным самоуправлением и государственной властью, тем не менее она означает возможность самостоятельного принятия решений по определенным вопросам. Конституционный Суд не раз обращал внимание на то, что законодательное регулирование местного самоуправления должно соответствовать его конституционным основам [16, абз. 5 п. 2; 23, абз. 2 п. 2.2; 24, абз. 3 п. 2]. Как отмечает Н. С. Бондарь, Конституция Российской Федерации ориентирует федерального законодателя на формирование такого местного самоуправления, которое способно самостоятельно и эффективно решать вопросы местного значения [30, с. 655]. Из изложенного следует, что федеральный законодатель должен стремиться к сбалансированному учету всех сторон местного самоуправления, которое не ограничивается только публично-правовой природой. Как отмечает Н. Л. Пешин, гарантией самостоятельности местного самоуправления является введение государством механизмов самоограничения, которые бы препятствовали его тотальному вмешательству во все дела [31, с. 38]. Конституция Российской Федерации, стоит полагать, говорит именно о местном самоуправлении, а не об управлении на местах. Поэтому новый конституционный принцип в своем законодательном развитии и в правоприменительной практике не должен сводиться к полному огосударствлению местного самоуправления и установлению административного управления на нем. Следует отметить, что Федеральный закон № 394-ФЗ предусматри-

вает возможность включения в состав Государственного Совета представителей от местного самоуправления [4, ч. 2 ст. 9], а органы местного самоуправления могут принимать участие в работе его комиссий [4, ч. 4 ст. 11]. Представляется, что реализация указанных положений может рассматриваться как гарантия местно-

го самоуправления в рамках межуровневого взаимодействия. Как отметил Президент РФ В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию, «полномочия и реальные возможности местного самоуправления — самого близкого к людям уровня власти — могут и должны быть расширены и укреплены» [1].

## ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента Федеральному Собранию 15.01.2020 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kr.emlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 16.01.2021).

2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2021).

4. О Государственном Совете Российской Федерации : Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть III), ст. 8039.

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 28.08.1995, № 35, ст. 3506.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П // Собрание законодательства РФ, 03.02.1997, № 5, ст. 708.

7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.1998 № 3-П // Собрание законодательства РФ, 26.01.1998, № 4, ст. 532.

8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.11.1999 № 165-О // Собрание законодательства РФ, 20.12.1999, № 51, ст. 6362.

9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П //

Собрание законодательства РФ, 11.12.2000, № 50, ст. 4943.

10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2002 № 7-П // Собрание законодательства РФ, 08.04.2002, № 14, ст. 1374.

11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.02.2001 № 45-О // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision33260.pdf> (дата обращения: 16.01.2021).

12. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы : Монография / В. И. Васильев, А. Е. Постников, А. Е. Помазанский. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2017. 288 с.

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

14. Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития : Монография / отв. ред. В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. 448 с.

15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.11.2003 № 16-П // Собрание законодательства РФ, 17.11.2003, № 46 (ч. 2), ст. 4509.

16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.03.2011 № 2-П // Собрание законодательства РФ, 11.04.2011, № 15, ст. 2190.

17. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.1995 № 67-О // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision33228.pdf> (дата обращения: 16.01.2021).

18. Постановление Конституционного Суда

Российской Федерации от 30.05.1996 № 13-П // Собрание законодательства РФ, 03.06.1996, № 23, ст. 2811.

19. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11.06.1999 № 105-О // Собрание законодательства РФ, 02.08.1999, № 31, ст. 4037.

20. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2001 № 98-О // Собрание законодательства РФ, 02.07.2001, № 27, ст. 2803.

21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8062.

22. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П // Собрание законодательства РФ, 14.12.2015, № 50, ст. 7226.

23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.04.2016 № 13-П // Собрание законодательства РФ, 09.05.2016, № 19, ст. 2774.

24. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2018 № 1676-О // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision343823.pdf> (дата обращения: 17.01.2020).

25. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2019 № 26-П // Собрание законодательства РФ, 08.07.2019, № 27, ст. 3655.

26. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2018 № 33-П // Собрание законодательства РФ, 30.07.2018, № 31, ст. 5063.

27. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти : Монография / А. Е. Постников, Л. В. Андриченко, А. Е. Помазанский [и др.] ; отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников ; ИЗиСП. М. : ИНФРА-М, 2016. 237 с.

28. Кокотов А.Н. (2016). Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. № 11. С. 43–50. URL: <http://gospravо-journal.ru/s1026-94520000616-5-1-gu-485> (дата обращения: 27.01.2021).

29. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 // Собрание законодательства РФ, 23.03.2020, № 12, ст. 1855.

30. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. проф. В. Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М. : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2013. 1040 с. ISBN 978-5-91768-441-3. Текст : электронный. URL: <https://znanium.com/catalog/product/431466> (дата обращения: 27.01.2021).

31. Пешин Н.Л. (2018). Муниципальная власть: институт государства или институт самоорганизации общества? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. № 3. С. 35–38.

---

## **LOCAL GOVERNMENT AS A FORM OF PUBLIC AUTHORITY IN DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

A.V. Yelkina  
Ural State Law University,  
Ekaterinburg, Russia

I.T. Faizullin  
Ural State Law University,  
Ekaterinburg, Russia

### **ABSTRACT:**

Following the 2020 constitutional reform, the principle of a unified system of public authority was enshrined at the constitutional level. Now the RF Constitution ensures that local bodies and public authorities are included into a unified system of public authority and interact for the most efficient problem solving in the interests of the population of the respective territory. When assessing

the new constitutional principle, it is important to consider the constitutional-legal nature of local government as the level of public authority, closest to the population. For this purpose, on the basis of the formal-legal method, the given article explores the formation and development of the local government concept perceived as a form of public authority in the practice of the RF Constitutional Court. It is concluded, that over the past twenty years, the concept has been consistently developed of the local government as of a public-territorial self-organization of the population, and at the same time, as of integral part of a unified mechanism of public affairs administration. At present, local government is understood primarily as the lower territorial level of public authority, integrated into the general institutional system of the welfare state functions implementation. According to the above-mentioned ideas, the 2020 constitutional reform, in terms of consolidating the principle of a unified system of public authority, is a natural continuation of the ongoing transformations of the constitutional-legal status of local government. In this connection it is worth noting that the federal legislator should consider in legal regulation all aspects of local government, which is such a multifaceted concept.

**KEYWORDS:** local government, public authority, level of public authority, unified system of public authority, constitutional reform, the Constitutional Court of the Russian Federation.

#### **AUTHORS' INFORMATION:**

**Alexandra V. Yelkina** – Ph.D. of Juridical Sciences; Ural State Law University (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia); eav@mail.ru.

**Ildar T. Faizullin** – Ural State Law University (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia); it\_faizullin@mail.ru.

**FOR CITATION:** Yelkina A.V., Faizullin I.T. (2021). Local government as a form of public authority in decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, *Municipality: Economics and Management*, no. 1 (34), pp. 76–85.

#### **REFERENCES**

1. Presidential Message to the Federal Assembly on 15.01.2020. Official website of the President of the Russian Federation. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (accessed 16.01.2021).
2. On improving the regulation of individual issues of the organization and functioning of public authority. Law of the Russian Federation on amendment to the Constitution of the Russian Federation No. 1-FKZ dated 14.03.2020. Collection of legislation of the Russian Federation, 16.03.2020, no. 11, art. 1416.
3. The Constitution of the Russian Federation (adopted by a national vote on December 12, 1993 with changes approved during the All-Russian voting on July 1, 2020). Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru> (accessed 16.01.2021).
4. About the State Council of the Russian Federation. Federal Law No. 394-FZ dated 08.12.2020. Collection of legislation of the Russian Federation, 14.12.2020, no. 50 (part III), art. 8039.
5. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 154-FZ dated 28.08.1995. Collection of legislation of the Russian Federation, 28.08.1995, no. 35, art. 3506.
6. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 1-P dated 24.01.1997. Collection of legislation of the Russian Federation, 03.02.1997, no. 5, art. 708.
7. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 3-P dated 15.01.1998. Collection of legislation of the Russian Federation, 26.01.1998, no. 4, art. 532.
8. Definition the Constitutional Court of the Russian Federation No. 165-O dated 04.11.1999. Collection of legislation of the Russian Federation, December 20, 1999, no. 51, art. 6362.
9. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 15-PP dated 30.11.2000. Collection of legislation of the Russian Federation, 11.12.2000, no. 50, art. 4943.
10. Resolution of the Constitutional Court of the

Russian Federation No. 7-PP dated 02.04.2002. Collection of legislation of the Russian Federation, 08.04.2002, no. 14, art. 1374.

11. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 45 dated 08.02.2001. Website of the Constitutional Court of the Russian Federation. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/ksrfdecision33260.pdf> (accessed 16.01.2021).

12. Vasilyev V.I., Postnikov A.E., Pomazansky A.E. (2017). Development of democratic principles and institutions at the municipal level: Legal bases. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Norma; Infra-M, 288 p.

13. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003. Collection of legislation of the Russian Federation, 06.10.2003, no. 40, art. 3822.

14. Komarov V.V., Sadovnikova D. (eds.) (2018). Modern Russian constitutionalism: problems of formation and development prospects. Moscow, Norma; Infra-M, 448 p.

15. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 16-PP dated 11.11.2003. Collection of legislation of the Russian Federation, 17.11.2003, no. 46 (part 2), art. 4509.

16. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 2-P dated 29.03.2011. Collection of legislation of the Russian Federation, 11.04.2011, no. 15, art. 2190.

17. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 67-O dated 16.06.1995. Website of the Constitutional Court of the Russian Federation. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/ksrfdecision33228.pdf> (accessed 16.01.2021).

18. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 13-PP dated 30.05.1996. Collection of legislation of the Russian Federation, 03.06.1996, no. 23, art. 2811.

19. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 105-O dated 11.06.1999. Collection of legislation of the Russian Federation, 02.08.1999, no. 31, art. 4037.

20. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 98-O dated 15.05.2001. Collection of legislation of the Russian Federation, 02.07.2001, no. 27, art. 2803.

21. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 32-PP dated 24.12.2012. Collection of legislation of the Russian Federation, 31.12.2012, no. 53 (part 2), art. 8062.

22. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 30-PP dated 01.12.2015. Collection of legislation of the Russian Federation, 14.12.2015, no. 50, art. 7226.

23. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 13-P dated 26.04.2016. Collection of legislation of the Russian Federation, 09.05.2016, no. 19, art. 2774.

24. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 1676-O dated 03.07.2018. Website of the Constitutional Court of the Russian Federation. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/ksrfdecision343823.pdf> (accessed 17.01.2020).

25. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 26-PP dated 03.07.2019. Collection of legislation of the Russian Federation, 07.07.2019, no. 27, art. 3655.

26. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 33-P dated 18.07.2018. Collection of legislation of the Russian Federation, 30.07.2018, no. 31, art. 5063.

27. Postnikov A.E., Andrichenko L.V. (eds.), Pomazansky A.E. (2016). Constitutional bases of delimitation of powers between public authorities. Moscow, Infra-M, 237 p.

28. Kokotov A.N. (2016). State power and local self-government in the territorial organization of the constituent entities of the Russian Federation, *State and Law*, no. 11, pp. 43–50. URL: <http://gospravo-journal.ru/s1026-94520000616-5-1-ru-485> (accessed 27.01.2021).

29. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 16.03.2020. Collection of legislation of the Russian Federation, 23.03.2020, no. 12, art. 1855.

30. Zorkin V.D. (ed.) (2013). Commentary on the Constitution of the Russian Federation. Moscow, Norma; NIC Infra-M, 1040 p. ISBN 978-5-91768-441-3. URL: <https://znanium.com/catalog/product/431466> (accessed 27.01.2021).

31. Peshin N.L. (2018). Municipal power: Institute of state or institute of society self-organisation? *Municipal property: economics, right, management*, no. 3, pp. 35–38.