

УДК 342.25

**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СТРУКТУРНО-
ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ЭЛЕМЕНТ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ
ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ткачева Н. А.

Крымский филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»

В статье анализируются вопросы, связанные с определением структурно-функционального статуса органов местного самоуправления. Согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но при этом входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие с органами федеральной и региональной власти. Конституционно-правовым основанием формирования и развития концепции единой публичной власти в РФ положили поправки, внесенные в текст Основного закона, и одобренные на референдуме в 2020 г.

Автор указывает, что эволюция института местного самоуправления даст новый импульс для развития норм конституционного и муниципального права в сфере регулирования общественных отношений, связанных с организацией и деятельностью органов публичной власти, наиболее приближенных к населению муниципального образования.

В заключении, автор приходит к выводу, что органы местного самоуправления, реализуя достаточный объем полномочий по решению вопросов местного значения, осуществляя отдельные государственные полномочия, выступают важным функциональным элементом единой системы публичной власти. Подобная предметно-функциональная включенность предопределяет и структурно-организационное единство, что позволяет рассматривать органы местного самоуправления как организационный элемент единой системы публичной власти РФ.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, единая публичная власть, структурно-функциональный элемент, местное управление, конституционно-правовое регулирование, основы конституционного строя.

Актуальность избранной темы определяется тем обстоятельством, что значительным этапом в современном развитии конституционного права Российской Федерации (и как отрасли права и как науки) стало внесение поправок в Основной закон страны в 2020 г. Изменения затронули самые разные вопросы, но, по большей части, они коснулись организации власти в Российском государстве. Текстуально сохраняя систему принципов общественно-политического устройства, закрепленных в главе I Конституции Российской Федерации, обеспечивающей стабильность и незыблемость конституционного строя, конституционные изменения заложили серьезный фундамент для модернизации власти в государстве. Речь идет, прежде всего, о появлении в конституционном тексте понятия «единая система публичной власти в Российской Федерации». Так, ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, в числе основных направлений деятельности главы государства называет «обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти» [1]. Согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ в единую систему публичной власти входят и органы местного самоуправления и органы государственной власти (как федеральные, так и региональные), которые осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Справедливости ради следует отметить, что до внесения конституционных поправок термин «публичная власть» не находил широкой институционализации в системе права. Однако анализ законодательства и

правоприменительной практики дает все основания полагать, что на протяжении значительного промежутка времени шел процесс «врастания» органов местного самоуправления в единую систему государственной власти. Основными каналами такого «встраивания» стал институт делегирования отдельных государственных полномочий, изменение порядка формирования органов местного самоуправления, их финансово-экономическое обеспечение, новые формы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед федеральными и субъектовыми органами и должностными лицами. В связи с этим, совершенно оправдана позиция Кожевникова О.А., который отмечает, что «в таких условиях объективно назрела необходимость введения категории «публичная власть» в систему российского законодательства в качестве родового, объединяющего понятия при формировании оптимальной и максимально эффективной модели публичной власти в РФ» [2, с. 18-21]. Но подобная позиция разделяется далеко не всеми муниципалистами и конституционалистами. Некоторые из них считают, что подход, направленный на централизацию власти «по вертикали», не может оказывать позитивное влияние на развитие данного института, вплоть до возможности полного исчезновения у населения соответствующих территорий права на осуществление местного самоуправления [3, с. 14-18].

Редакция ст. 12 Конституции РФ, определяющая положение органов местного самоуправления, осталась в силу невозможности ее изменения, в прежнем изложении, в соответствии с которым органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. На стадии обсуждения конституционных поправок неоднократно указывалось на несогласованность данных положений, влекущих противоречивость конституционного текста. На взгляд автора настоящей статьи, никакой коллизии этих норм – нет. По своей сути, органы местного самоуправления не являются государственными органами, поскольку не выполняют государственных полномочий (за исключением тех случаев, когда они передаются на основании федерального или регионального закона), в их компетенцию входит решение вопросов местного значения. Этими аргументами, можно, например, объяснить неоднозначность правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований. Согласно ч. 2 ст. 39 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» избирательная комиссия муниципального образования определяется как «муниципальный орган, который не входит в структуру местного самоуправления» [4]. Подобная двойственность в правовом статусе объясняется тем, что в компетенцию муниципальной избирательной комиссии входит организация подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума и иных форм непосредственной демократии, осуществляемых на местном уровне, что не относится к вопросам местного значения ни одного из видов муниципальных образований, перечисленных в анализируемом законе.

В соответствии с ч.3 ст.132 Конституции РФ органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия, но при соблюдении определенных условий: во-первых, основанием для передачи может быть только принятие федерального закона или закона субъекта РФ; во-вторых, для осуществления таких полномочий им должны быть переданы необходимые материальные и финансовые средства; в-третьих, реализация государственных полномочий подконтрольна государству, что проявляется в установлении конкретных мер ответствен-

ности за их неисполнение, ненадлежащее или несвоевременное исполнение в отношении должностных лиц местного самоуправления, за их исполнение отвечающих. Подобные конституционно-правовые положения абсолютно оправданы, поскольку признание самостоятельности местного самоуправления и закрепление нормы об их невхождении в систему органов государственной власти вовсе не означает их абсолютной структурно-функциональной обособленности. Речь идет о том, что они представляют собой низшее звено механизма государства, наиболее приближенный к населению уровень власти, который решает насущные, повседневные вопросы жизни граждан, проживающих на соответствующей территории, что позволяет назвать их органами публичной власти. Такие рассуждения автора основаны, в том числе, и на целом ряде решений Конституционного Суда РФ, который неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и «объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта РФ, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации, как на достаточное основание для участия органов государственной власти в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, а также для участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» [5].

В развитие новой концепции «единой системы публичной власти в Российской Федерации» в декабре 2021 года был принят ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [6]. В рамках данной статьи, рассматриваться будут нормы указанного закона в части определения положения органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, в сфере взаимоотношений с органами государственной власти субъектов РФ.

Примечательно, что закон не дает определение понятию «публичная власть», не указывает состав ее субъектов, в нем вообще отсутствует глоссарий, что не может положительно сказываться ни на законодательстве, на нем базирующемся, ни на правоприменительной практике, поскольку не дает единообразного подхода к понятийному и категориальному аппарату. Это не может позитивно отражаться на формировании фундаментальных, концептуальных основ построения власти в государстве, в том числе и на уровне местного самоуправления.

В одном из своих решений Конституционный Суд РФ отметил, что «под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти» [7]. Это заключение тоже не дает ответа на поставленный вопрос.

Легальная дефиниция данного правового явления содержится в ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», в котором под единой системой публичной власти понимаются «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные ор-

ганы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства» [8].

Примечательно, что законодатель в единую систему публичной власти не включил многонациональный народ Российской Федерации, общественные объединения, имеющие публично-политический характер, органы общественного контроля, иные институты гражданского общества, которые в той или иной степени выполняют важнейшие публичные (но не государственные) функции. Получается, что законодатель в данном вопросе придерживается узкого подхода в определении «публичная власть», хотя всем теоретикам права хорошо известно, что понятие «публичная власть» с содержательной точки зрения шире понятия «государственная власть», поскольку и организационно и функционально направлена на решение задач, имеющих не только государственный характер. Об этом в своих исследованиях писали многие ученые-конституционалисты [9].

В данной связи хотелось бы привести несколько примеров. Многонациональный народ Российской Федерации, являющийся единственным источником власти, принимая участие в решении важнейших общественно-политических вопросов на референдуме, разве не представляет собой публично-политическую структуру? Или, например, политическая партия, не прошедшая на очередных выборах в законодательный орган власти, прекращает свое существование и утрачивает признак публичности? Нет - конечно. Она продолжает оставаться важнейшим элементом публичной власти, оказывающим существенное влияние и на политические процессы, в том числе. Так, например, при Государственном Совете Республики Крым функционирует Совет непарламентских партий при Председателе Государственного Совета. В Положении, регламентирующем деятельность данного органа, он определен как совещательный орган, образуемый в целях выявления мнения не представленных в Государственном Совете политических партий по актуальным общественно-политическим и социально-экономическим вопросам, учета интересов представляемого ими населения, выработки и внесения в Государственный Совет предложений, направленных на совершенствование законодательства, как федерального, так и регионального. На взгляд автора настоящей статьи, теоретико-доктринальная сторона понятия «единая система публичной власти» не получила должной дефиниции в системе отраслевых источников конституционного права.

Анализ принятого ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» позволяет сделать некоторые выводы относительно того, что полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации были несколько расширены и конкретизированы в отношении органов местного самоуправления, что дает нам основание полагать о сохраняющейся тенденции централизации публично-властных институтов в РФ, но при этом все же сохраняется организационная и функциональная самостоятельность наиболее приближенного к населению уровня власти. По мнению некоторых исследователей,

введение в конституционно-правовой оборот такого термина как «публичные функции» позволит «уйти от не всегда возможного и эффективного разграничения полномочий между уровнями единой публичной власти в отдельных сферах общественных отношений и создаст действенный механизм взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти» [10, с. 7-12].

Принципы деятельности органов публичной власти, функционирующих в пределах конкретного субъекта, текстуально были значительно расширены, если сравнивать их перечень и содержание с теми, которые были регламентированы в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 1999 г. Хотя указанный нормативно-правовой акт продолжает действовать, но в части регламентации общих положений – к настоящему времени утратил силу. Новый ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» закрепляет принципы, которых не было в тексте его предшественника (единство системы публичной власти; согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровне). Кроме того, примечательно появление в нем статьи 6, которая устанавливает формы участия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления. Перечень этих форм участия не представляет никакой новизны, и сводится, в основном, к осуществлению правового регулирования вопросов организации местного самоуправления в части установления общих принципов; участие в формировании органов местного самоуправления; наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и необходимыми материальными и финансовыми средствами для их осуществления; обеспечение государственных гарантий реализации гражданами права на осуществление местного самоуправления; реализация исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий в отношении муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления.

Очень важным является вопрос об участии в формировании органов местного самоуправления главы субъекта РФ, что предопределяет степень организационной самостоятельности органов местного самоуправления. Характер участия региональной власти в формировании местных органов связан и с формами ответственности органов и должностных лиц муниципальных образований. Согласно п.1 ч.2 ст.36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отношении главы муниципального образования предусмотрено три варианта наделения его полномочиями: посредством прямого избрания на муниципальных выборах, посредством косвенных выборов (представительным органом муниципального образования из своего состава) и по результатам конкурса. Первые два варианта не предполагают участия главы субъекта в процедуре избрания главы муниципального образования, причем избранное такими способами лицо может возглавлять либо представительный орган муниципального образования, либо местную администрацию. Что касается конкурсного варианта, то глава субъекта РФ назначает половину членов конкурсной комиссии, которая принимает решение о наделении полномочиями главы муниципального образования. Подобная норма действует и в отношении главы местной администрации (ч. 2 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В данной связи

следует иметь в виду, что «региональная власть может вмешиваться в кадровую политику и в формирование структуры органов местного самоуправления только тогда, когда она совместно с органами местного самоуправления осуществляет публичные функции» [11, с. 30-33]. Подобный подход, на взгляд автора настоящей статьи, является оправданным, поскольку позволит минимизировать проявления всякого рода волонтаризма во взаимоотношениях между уровнями власти.

Несмотря на то, что федеральный законодатель предусматривает три варианта наделения полномочиями глав муниципальных образований, субъектов законодательства, учитывая специфику конкретного региона, определяет собственные правовые основы организации местного самоуправления на соответствующей территории. Так, например, ч. 2 ст. 30 Закона Республики Крым «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» 2014 г. закрепляет единственный вариант прихода к власти глав муниципальных образований – избрание представительным органом из своего состава, при этом он исполняет полномочия его председателя [12]. В уставах практически всех муниципальных образований, расположенных в пределах Республики Крым, воспроизводится это положение регионального закона.

Обращает на себя внимание противоречивость положений, закрепленных в п.4 ч.2 ст.36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч.8 ст.31 Закона Республики Крым «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» в части возможности одновременного исполнения главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа муниципального образования и полномочий главы местной администрации. Федеральное законодательство в этом отношении содержит императивную норму, запрещающую совмещать одному лицу эти две должности одновременно (вне зависимости от вида муниципального образования), а законодательство Республики Крым содержит предписание, согласно которому главы поселений (и городских и сельских) могут одновременно совмещать эти должности. В п. «б» ч.2 ст.1 Закона Республики Крым «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва Республики Крым» 2014 г. это положение регионального закона воспроизводится в отношении глав только сельских поселений [13].

Уставы отдельных муниципальных образований идут в этом вопросе еще дальше, закрепляя выборность глав муниципальных образований, в то время как региональное законодательство не предусматривает такого способа наделения полномочиями глав муниципальных образований (хотя в федеральном законодательстве эта норма прописана). Например, Устав муниципального образования «Угловское сельское поселение» Бахчисарайского района Республики Крым в ч. 4 ст. 28 содержит положение о том, что глава муниципального образования, исполняющий одновременно полномочия председателя представительного органа сельского поселения и главы администрации избирается на всеобщих выборах по мажоритарной избирательной системе сроком на 5 лет. В ч. 1 ст. 9 анализируемого муниципального правового акта закрепляется норма, согласно которой муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов Угловского сельского совета, а глава муниципального образования избирается в последующем из числа избранных депутатов. Очень замысловатая юридическая конструкция, которая не позволяет с достоверно-

стью определить каким же способом замещается должность главы муниципального образования – посредством прямых или косвенных выборов.

Подобные законодательные несоответствия не могут позитивно влиять на формирование, прежде всего, правовой и организационной основ местного самоуправления. Вопросы формирования органов местного самоуправления, участия в этом процессе органов власти субъектов РФ предопределяют еще один очень важный аспект в статусе муниципальной власти – вопрос об ответственности перед населением муниципального образования и органами федеральной и региональной власти. Поэтому для формирования системы публичной власти требуется организационное и функциональное единство каждого из ее элементов, при сохранении самостоятельности при решении вопросов местного значения и государственных полномочий.

Вполне соглашаясь с тем, что законодательство субъектов РФ должно быть направлено на регулирование особенностей организации и деятельности публично-властных и иных институтов на соответствующей территории, все же нельзя допускать серьезных перекосов в федеральном, региональном законодательном регулировании, и основанном на нем – муниципальном уставном регулировании.

Ч. 3 ст. 6 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» воспроизводит положение, согласно которому законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между региональной и муниципальной властью. Анализ законодательной базы позволяет сделать вывод о том, что реализация этой нормы сводится фактически к изъятию из муниципальной юрисдикции и передаче в субъектовую юрисдикцию полномочий в определенных сферах в одностороннем порядке. Эта правовая норма констатирует право субъекта Российской Федерации лишать органы местного самоуправления законно установленных полномочий (за некоторыми исключениями, перечисленными в ч.4 ст.6 ФЗ № 414). Более того, согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут осуществлять две категории полномочий – полномочия по решению вопросов местного значения и переданные им государственные полномочия. В Основном законе не упоминается о перераспределенных от органов местного самоуправления полномочиях, исполняемых органами государственной власти субъекта РФ. Вопрос компетенции органов местного самоуправления является «краеугольным камнем» всей муниципальной реформы, и абсолютно прав в этой связи Кискин Е.В., отмечая, что «усложнившаяся структура компетенции муниципалитетов требует упорядочивания, и в этом мы видим одно из важнейших направлений дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении» [14, с. 107-126].

Кроме того, перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления по конкретному предмету ведения возможно только в том случае, если это напрямую установлено в соответствующем отраслевом федеральном законе как нормативном правовом акте более высокой юридической силы, чем закон субъекта РФ. Подобная законодательная практика встречается и на территории Республики Крым [15]. К таким актам относятся, например, Земельный кодекс РФ, ФЗ «Об отходах производства и потребления», Градостроительный кодекс РФ. Однако, в качестве противовеса законодатель в части 5 той же статьи предусмотрел возможность наделения органов местного са-

моуправления отдельными полномочиями, осуществляемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации (и речь, по всей видимости, идет не о процедуре наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями).

Автор статьи полагает, что подобная практика перераспределения полномочий между уровнями власти в условиях формирования новой концепции будет только расширяться. Насколько этот опыт будет позитивным, насколько он будет решать главную задачу – повышение благосостояния граждан – покажет только время, тем более что готовится принятие нового ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Этот документ станет началом формирования нового этапа в развитии местного самоуправления в России. Важность и необходимость «системного подхода к развитию местного самоуправления» отмечает в своих научных работах Шугрина Е.С. [16, с. 3-16].

Что же касается «обратной связи», т.е. тех правовых средств и инструментов, с помощью которых органы местного самоуправления могут воздействовать, влиять на осуществление власти на субъектовом уровне, то их можно свети к двум основным группам полномочий. Во-первых, главы субъектов РФ, избираемые посредством прямых выборов гражданами, проживающими на территории соответствующего субъекта, должны пройти через т.н. «муниципальный фильтр». В соответствии с п.6 ст.22 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» выдвижение кандидата на пост главы субъекта политической партией или в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Во-вторых, возможность представительных органов муниципальных образований реализовать право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ. Хотя анализ этой практики показывает, что доля законопроектов, инициируемых местной властью – весьма незначительна.

Таким образом, органы местного самоуправления, реализуя достаточно большой объем полномочий по решению вопросов местного значения и осуществляя отдельные государственные полномочия, выступают важным функциональным элементом единой системы публичной власти, конечной целью которой является повышение качества жизни людей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования. Подобная предметно-функциональная включенность предопределяет и структурно-организационное единство, что позволяет рассматривать органы местного самоуправления как организационный элемент единой системы публичной власти Российской Федерации.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 августа 2014 г. № 31 ст. 4398.
2. Кожевников О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 8. - С. 23-26.
3. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 8. - С. 24-30.

4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2021 г. № 492-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс] // «Консультант Плюс»: [справочная правовая система]. URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 23.03.2022); Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 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» [Электронный ресурс] // «Консультант Плюс»: [справочная правовая система]. URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 23.03.2022).
6. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета от 27 декабря 2021 г. № 294 (8645).
7. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс] // «Консультант Плюс»: [справочная правовая система]. URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 25.03.2022).
8. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета от 11 декабря 2020 г. № 280.
9. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. - М., 2008. - С. 44; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции: монография. - М., 2005. - С. 76.
10. Ларичев А.А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования // Местное право. - 2020. - № 2. - С. 7-12.
11. МСУ: переосмыслить роль и задачи [об установочном вебинаре Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общественной ассоциации территориального общественного самоуправления] // Бюджет. - 2020. - № 10. - С. 30-33.
12. Закон Республики Крым от 21 августа 2014 г. № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» [Электронный ресурс] // <https://rk.gov.ru> (дата обращения 10.04.2022).
13. Закон Республики Крым от 4 июня 2014 г. №-16 ЗРК «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва Республики Крым» [Электронный ресурс] // <https://rk.gov.ru> (дата обращения 10.04.2022).
14. Кискин Е.В. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. - 2020. - № 4. С. 107-126.
15. Закон Республики Крым от 26 декабря 2018 года № 557-ЗРК/2018 «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым и органами государственной власти Республики Крым» [Электронный ресурс] // <https://rk.gov.ru> (дата обращения 10.04.2022)
16. Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. - 2020. - № 3. - С. 3-16.

Tkacheva N.A. Local self-government bodies as a structural and functional element of a unified system public authorities in the Russian Federation // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 3. – P. 170-180.

The article analyzes the issues related to the definition of the structural and functional status of local self-government bodies. According to the Constitution of the Russian Federation, local self-government bodies are

not part of the system of state authorities, but at the same time they are part of the unified system of public power and interact with federal and regional authorities. The constitutional and legal basis for the formation and development of the concept of a unified public authority in the Russian Federation was the amendments made to the text of the Basic Law, and approved by a referendum in 2020.

The author points out that the evolution of the institution of local self-government will give a new impetus to the development of the norms of constitutional and municipal law in the field of regulation of public relations related to the organization and activities of public authorities closest to the population of the municipality.

In conclusion, the author comes to the conclusion that local self-government bodies, exercising a sufficiently large amount of authority to resolve issues of local importance, exercising separate state powers, act as an important functional element of a unified system of public power. Such subject-functional inclusiveness also determines structural and organizational unity, which makes it possible to consider local self-government bodies as an organizational element of the unified system of public power of the Russian Federation.

Key words: local self-government bodies, unified public authority, structural and functional element, local government, constitutional and legal regulation, foundations of the constitutional system.

Spisok literaturi:

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) (subject to amendments made by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation dated December 30, 2008 No. 6-FKZ, dated December 30, 2008 No. 7-FKZ, dated 02/05/2014 No. 2-FKZ, dated 07/21/2014 No. 11-FKZ, dated 03/14/2020 No. 1-FKZ) // Collection of Legislation of the Russian Federation dated August 4, 2014 No. 31, Article 4398.
2. Kozhevnikov O.A. Local self-government in the system of public power: a new constitutional dimension // State power and local self-government. - 2020. - No. 8. - pp. 23-26.
3. Peshin N.L. Constitutional reform of local self-government: mechanisms of embedding local self-government in the system of state power // Constitutional and municipal law. - 2020. - No. 8. - pp. 24-30.
4. Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (as amended, dated December 30, 2021, No. 492-FZ) // Collection of Legislation of the Russian Federation dated October 6, 2003, No. 40, Article 3822.
5. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 32-P dated December 24, 2012 "On the Case of Checking the Constitutionality of Certain Provisions of Federal Laws "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" and "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation" in connection with with the request of a group of deputies of the State Duma" [Electronic resource] // "Consultant Plus": [reference legal system]. URL: <http://base.consultant.ru> / (accessed: 03/23/2022); Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 30-P dated December 1, 2015 "On the Case of Checking 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 the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" and Part 1.1 of Article 3 of the Law of the Irkutsk Region "On Certain Issues of Formation local self-government bodies of municipalities of the Irkutsk region" in connection with the request of a group of deputies of the State Duma" [Electronic resource] // "Consultant Plus": [reference legal system]. URL: <http://base.consultant.ru> / (accessed: 03/23/2022).
6. Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 "On the General Principles of the Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta of December 27, 2021 No. 294 (8645).
7. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 1-Z dated March 16, 2020 "On Compliance with the Provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation of the Provisions of the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation "On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Power", as well as on Compliance with the Constitution of the Russian Federation the order of entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation" [Electronic resource] // "Consultant Plus": [reference legal system]. URL: <http://base.consultant.ru> / (accessed: 03/25/2022).

8. Federal Law No. 394-FZ of December 8, 2020 "On the State Council of the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta No. 280 of December 11, 2020.
9. Bondar N.S. Local Self-government and Constitutional Justice: Constitutionalization of Municipal Democracy in Russia. - M., 2008. - p. 44; Khabrieva T.Ya., Chirkin V.E. Theory of the modern constitution: monograph. - M., 2005. - S. 76.
10. Larichev A.A. Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the field of local self-government development until 2030 in the context of modern trends in the evolution of municipal institutions and the dynamics of their constitutional regulation // Local law. - 2020. - No. 2. - pp. 7-12.
11. LSG: rethink the role and tasks [about the installation webinar of the Federal Expert Council on Local and Public Self-Government and Local Communities at the National Association of Territorial Public Self-Government] // Budget. - 2020. - No. 10. - pp. 30-33.
12. Law of the Republic of Crimea dated August 21, 2014 No. 54-ZRK "On the basics of local self-government in the Republic of Crimea" [Electronic resource] // <https://rk.gov.ru> (accessed 10.04.2022).
13. Law of the Republic of Crimea No. -16 of June 4, 2014 "On the structure and name of local self-government bodies in the Republic of Crimea, the number, terms of office and date of elections of deputies of representative bodies of municipalities of the first convocation of the Republic of Crimea" [Electronic resource] // <https://rk.gov.ru> (accessed 10.04.2022).
14. Kiskin E.V. Some directions of development of legislation on local self-government in the light of amendments to the Constitution of the Russian Federation // Federalism. - 2020. - No. 4. pp. 107-126.
15. Law of the Republic of Crimea dated December 26, 2018 No. 557-ZRK/2018 "On the redistribution of powers in the field of urban planning activities between local self-government bodies of municipalities in the Republic of Crimea and state authorities of the Republic of Crimea" [Electronic resource] // <https://rk.gov.ru> (date of application 10.04.2022)
16. Shugrina E.S. Designing the future: what should be in the fundamentals of state policy in the field of local self-government // Local law. - 2020. - No. 3. - pp. 3-16.