Саурин Александр Анатолиевич. Право собственности в россииской федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Саурин Александр Анатолиевич;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова"], 2015.- 400 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Конституционно-правовые основы права собственности 24**

1. Право собственности: основы регулирования и пределы реализации 24

1.1. Общие конституционно-правовые положения о праве собственности 24

1.2. Право частной собственности: конституционные характеристики 39

1.3. Право публичной собственности: понятие, конституционные характеристики 60

1.4. Взаимосвязь регулирования институтов публичной и частной собственности 76

2. Особенности ограничений права собственности 97

**Глава 2. Конституционно-правовые пределы реализации права собственности 136**

1. Конституционно-правовые категории, принципы Европейского Суда по правам человека, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, иных высших судебных органов Российской Федерации, определяющие пределы реализации права собственности 136

2. Общее благо, публичный интерес и общественный интерес как основания ограничения права собственности 192

3. Индивидуальные интересы как основа ограничения права собственности 219

**Глава 3. Ограничения права частной и иных (непубличных) форм собственности 237**

1. Конституционно-правовые основания ограничения права частной собственности 237

2. Конституционно-правовые формы защиты права частной собственности от противоправных ограничений 256

3. Конституционно-правовые процедуры ограничения права собственности в отношении иных (непубличных) форм собственности 274

**Глава 4. Ограничения права публичной собственности 302**

1. Конституционно-правовой механизм ограничения права государственной собственности 302

2. Конституционно-правовой механизм ограничения права муниципальной собственности 329

Заключение 355

Библиография

## Общие конституционно-правовые положения о праве собственности

Понятие "собственность" является одним из важнейших для современной организации общества и индивидуальной жизни. Без него не обходится ни бытовая лексика, ни экономическая, или философская, или правовая наука, равно как и иные сферы человеческого знания. В быту данный термин обычно характеризует отношение лица к той или иной вещи, а также статус данной вещи. В определенном смысле, пожалуй, можно утверждать, что любая вещь, принадлежащая индивиду, является продолжением личности, ее возможностей и способностей.

С экономической точки зрения собственность - это отношение, которое определяет возможности лица по использованию стоимостных параметров вещи. Например, добыча и переработка природных ресурсов лицом приводит к возникновению предметов потребления, во-первых, неразрывно связанных с отношением по поводу присвоения имущества, что означает невозможность присвоения этих же предметов другим лицом и, во-вторых, столь же непрерывно связанных с несением затрат на их содержание. То есть с экономических позиций собственность - это, с одной стороны, отношение, характеризующее ту или иную степень власти над вещью, но также, с другой стороны, - отношение по поводу несения бремени затрат, связанных с возникновением данной власти.

С философских позиций собственность чаще определяется через противопоставление субъектов-собственников и всех иных лиц, через проведение разграничения по линии «свое» и «чужое». Такого рода отношения требуют наличия субъектов, относящихся к вещам либо как к своим, либо как к чужим. Кроме того, в этом контексте важен и акцент на универсальном отношении к собственности (признании «моей» вещи «чужой» всеми остальными субъектами), признании господства собственника над вещью и, своего рода, обязательство всех остальных субъектов не вмешиваться в это господство.

Вопрос о том, что такое собственность, несомненно, принадлежит к числу фундаментальных и в российской правовой деятельности. Понятие «собственность» в юридической науке восходит к использовавшемуся в римском праве термину «доминиум» (dominium - владение, лат.). Эта категория, конечно, трансформировалась с течением времени, и, в целом, современное право отражает все три вышеприведенных (бытовое, экономическое и философское) значения собственности и юридически их закрепляет. Наиболее всеобъемлющим (с правовых позиций) определением собственности на сегодняшний день является ее понимание как максимально полного права (осуществления власти) на свое имущество. По меткому выражению Г. Гегеля, собственность - это «наличное бытие свободной воли во внешних вещах»; то есть Гегель предлагает рассматривать собственность в качестве одновременно и позитивного, и негативного, и бесконечного определения вещи волей.48 К пониманию собственности через свободную волю пришел и Б. Н. Чичерин, который указывал, что хотя воля собственника и свободна, но границы этой свободы полагаются таковой же свободой других.49

В современной юридической науке наиболее распространено определение собственности через общественные отношения особого рода. Совокупность отношений отдельных индивидов, групп людей, их «ассоциаций» (в самом широком смысле: государство, например, в этом контексте также понимается как особого рода «ассоциация») по поводу принадлежащих им предметов, характеризующих распределение вещей (элементов материального богатства общества) между различными субъектами и составляет собственность. При этом сами предметы материального мира, принадлежащие указанному субъекту (называемому собственником) являются объектами собственности (другой общеупотребительный термин - «имущество» лица). Конституционно-правовое закрепление данных отношений обретает форму права собственности, поскольку определяет порядок действий лиц по присвоению предметов материального мира. Законодателем вводятся правовые нормы и их посредством определяются границы допустимых действий лиц по

Чичерин Б.Н. Собственность и государство. СПб.РХГА. 2005. С. 82. владению, пользованию и распоряжению присвоенным (полученным) имуществом. Совокупность всех указанных норм составляет институт права собственности, в основе которого лежат системные конституционные принципы. А урегулированные законом возможности собственника совершать по своему усмотрению любые действия, не противоречащие закону (в отношении принадлежащего ему имущества) составляют правомочия собственника: право владения, пользования и распоряжения. Право владения - это возможность иметь имущество, право пользования -возможность получать от имущества пользу, использовать, а право распоряжения - это возможность определять судьбу имущества.

Право на собственность как право индивидуума (лица) - это одно из фундаментальных прав человека. Оно отражено в целом ряде международных документов. Так, Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 года50 (изменен положениями Протокола № И51) в статье первой провозгласил фундаментальный принцип защиты собственности, в соответствии с которым каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Однако, особо отмечается в данном международном документе, данные положения никаким образом не ограничивают (не умаляют) право государства обеспечивать выполнение законов, необходимых для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами (в том числе, например, для уплаты налогов, сборов или штрафов). Кроме того, для решения стоящих перед ними задач и государство, и составляющие его территориальные субъекты также имеют право на обладание необходимым имуществом, и в этом контексте возникает право собственности государства, право собственности субъекта федерации, право собственности муниципального образования.

Право собственности прямо закреплено в Конституции Российской Федерации - в целом ряде ее норм. Уже в основах конституционного строя, в ст. 8 мы находим открытый перечень видов собственности (частная, государственная, муниципальная и иная), обладающих равным признанием и защитой со стороны государства. И данная конституционная формула (не об установлении, не о введении, а именно о признании, о защите со стороны государства), по сути, позволяет сделать вывод о присутствии в российской Конституции доктрины естественного права и о признании в качестве последнего (то есть естественного) права собственности. Целый ряд исследователей разделяет позицию о естественном характере права собственности: «Мы убеждены в том, что и право собственности может быть признано одним из естественных и неотъемлемых прав человека».52Как отмечает В.И. Крусс, «соответствующие представления, восходящие к философии естественных прав человека, впервые получили позитивистское закрепление в национальных конституциях и международных актах только после Второй мировой войны, когда, как сказано в преамбуле Устава ООН 1945 г., народы Объединенных Наций «преисполнились решимости утвердить веру в основные права человека».53

В связи с этим уместно отметить, что еще в Декларации прав человека и гражданина 1793 г. естественный характер права собственности был отражен совершенно четко и недвусмысленно: "Целью общества является общее счастье. Правительство установлено, чтобы обеспечить человеку пользование его естественными и неотъемлемыми правами. Эти права суть: равенство, свобода, безопасность, собственность».54

## Общее благо, публичный интерес и общественный интерес как основания ограничения права собственности

Ключевые конституционные категории, предопределяющие пределы реализации права собственности, содержатся в положениях главы второй Конституции Российской Федерации. Как уже было отмечено выше, согласно части 2 ст. 35 каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Однако данное право - право частной собственности, хотя и охраняется законом, но, как уже было доказано, не является абсолютным: любое лицо может быть лишено своего имущества, но государство гарантирует определенную процедуру - а именно, судебное разбирательство и наличие особого акта для лишения собственности - наличие решение суда. Исключение - объекты права публичной собственности, которые могут изыматься и во внесудебном порядке - возникло в силу решения Конституционного Суда Российской Федерации, которое будет рассмотрено ниже.

Кроме того, государство закрепляет приоритет (возможность признания приоритета) своих интересов перед интересами любых других собственников: в Конституции Российской Федерации присутствует такая категория как «принудительное отчуждение имущества для государственных нужд». Причем, особо следует отметить, что такого рода абсолютное ограничение права собственности допускается исключительно при условии предварительного и равноценного возмещения. Следует обратить внимание на несовпадение терминологии российской Конституции и большинства западных конституций: «государственные нужды», на которые указывает Конституция Российской Федерации - категория, отличающееся от понятия «публичный интерес» или «общественный интерес» - то есть понятий, к которым апеллирует большинство зарубежных конституций, обосновывая целесообразность института принудительного прекращения права собственности лица и изъятия его имущества (его передачи в публичную собственность).

В Российской Федерации единственное легальное понятие термина «государственные нужды» содержалось в ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ (действует в ред. от 20 июля 2012 года) "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Государственные нужды -это обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.

Как видно, в самом общем виде, Закон говорит о том, что государственные нужды - это любые товары, работы или услуги, необходимые государству (Российской Федерации или субъектам Российской Федерации). По сути, такое определение является очень общим, нечетким, неполным, оно охватывает все виды имущества, которые могут находиться в частной или иных формах собственности. Но даже это неполное и непоследовательное определение отменяется с 1 января 2014 года в связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системев сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В результате появления нового законодательного акта Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" утрачивает силу. И приведенное, пусть и весьма расплывчатое, определение государственных нужд попросту исчезло из законодательного пространства Российской Федерации. При этом новый

Федеральный закон постоянно ссылается на «государственные нужды» в контексте государственных или муниципальных закупок, однако не предлагает какого-либо определения этого термина.

И в этой связи, безусловно, возникает вопрос, любые ли виды имущества могут быть изъяты государством и при каких условиях. В целом, право государства на принудительное изъятие собственности у любых субъектов вряд ли может быть оспорено, оно логически связано с общепризнанным принципом суверенности государственной власти. Основываясь на понятии суверенитета государства, можно с уверенностью предположить, что право каждого государства - урегулировать любые вопросы приобретения, перехода и утраты права собственности, в том числе и утраты этого права в силу закона. Однако данное право государство не является абсолютным. Границы его осуществления должны быть четко закреплены - и в самом общем виде они определяются границами интересов частных и иных негосударственных собственников. Принудительное изъятие собственности возможно лишь в исключительных случаях, и все эти исключения (необходимость защиты стратегических интересов государства, обеспечение безопасности и обороны страны и т.д.) должны быть четко прописаны в законодательных актах.

Подробно данный вопрос будет рассмотрен в последующих разделах настоящей работы, однако в контексте исследования наиболее принципиальных конституционных категорий, определяющих возможности ограничения права собственности, важно подчеркнуть, в законодательстве Российской Федерации существует такое понятие как допустимость изъятия любого имущества у любого лица, его передача в публичную, точнее, государственную собственность, и основание для этого - абстрактные государственные нужды (потребность государства в товарах, работах услугах согласно терминологии, применяемой в действующем законодательстве).

Международные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, участником которых является Российская Федерация, также содержат такие категории как «ограничение права собственности» и «публичные нужды». Так, в части 2 ст. 17 Всеобщей декларации прав человека202, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, говорится, что никто не должен быть произвольно лишен своего имущества. Упоминавшийся Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 года в ст. 1 устанавливает, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Выше уже было показано, что в редакции на русском языке Протокол указывает на интересы общества, хотя в оригинальном тексте речь идет о «публичном интересе» («publicinterest», англ.). Как представляется, такое расхождение связано с тем, что в основу переводимой категории «publicinterest» был положен базовый латинский термин "public" {общественность, лат.). Однако и в русском языке, и во многих западных языках значение данной категории давно трансформировалось: и 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.

## Конституционно-правовые формы защиты права частной собственности от противоправных ограничений

В постановлении, в частности, проанализированы вопросы передачи в хозяйственное ведение средствам массовой информации и книгоиздания (СМИ) как юридическим лицам помещений, которыми они владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности. В силу положений федерального закона была установлена, по сути, возможность распоряжения имуществом, находящимся в частной, государственной или муниципальной собственности, без согласия собственника. Конституционный Суд подчеркнул наличие обязанности законодателя при урегулировании соответствующих отношений найти справедливый баланс между собственниками помещений и СМИ - и определил границы этого баланса, которые состоят в следующем:

1) федеральный законодатель вправе установить объем и пределы реализации права собственности на федеральное имущество, в том числе, и право передачи в хозяйственное ведение СМИ находящихся в федеральной собственности помещений;

2) федеральный законодатель не вправе в данном Законе установить объем и пределы реализации права собственности на имущество (помещения), находящиеся в частной собственности. Норма Закона не может толковаться и применяться как обязывающая частных собственников передать принадлежащие им помещения в хозяйственное ведение СМИ. Иначе, к примеру, это означало бы возможность последующей приватизации помещений, которые уже находятся в частной собственности, что невозможно.

3) возможность передачи имущества без согласия собственника -субъекта Российской Федерации или муниципального образования, по существу, означает ограничение права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в частности права на ее признание и защиту наравне с иными формами собственности, тогда как право публичной собственности может быть ограничено лишь федеральным законом и лишь тогда, когда это необходимо для защиты конституционных ценностей и если такое ограничение является соразмерным, т.е. его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится.

Передача же помещений, принадлежащих на праве собственности субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, без их согласия, если она осуществляется без разумной компенсации, выходит за рамки требований Конституции Российской Федерации и корреспондирующих ей положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и, следовательно, не является адекватным средством для достижения цели, ради которой она установлена, нарушает баланс двух конституционных ценностей - права на информацию и права собственности - в ущерб последней.

В связи с этим ряд авторов предлагает отличать ограничения права собственности в зависимости от установления их нормами частного или публичного права: к первой группе относятся сервитуты, права членов семьи собственника жилого помещения, иные ограниченные вещные права, а ко второй ограничения, установленные законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц.275 Полагаем, что следует согласиться с точкой зрения, заключающейся в том, что такого рода попытки являются воспроизведением считающегося классическим деления ограничений права собственности на частные, которые, как правило, устанавливаются нормами частного права, и общие, вводимые в большинстве случаев нормами публичного права. Еще в начале XX века Г.Ф. Шершеневич писал об общих и частных ограничениях права собственности. С его точки зрения, ограничение является общим, если оно установлено в пользу всех без какого бы то ни было изъятия; и ограничение является частным в том случае, когда устанавливается единственно и исключительно в пользу какого-либо постоянного лица276 Действительно, как отмечают современные исследователи, неограниченное пользование правом со стороны каждого из смежных собственников, собственников "соприкасающихся" имуществ (например, земельных участков) могло бы повлечь фактическое стеснение каждого из них, например, если можно было бы лить воду на чужой участок, сметать мусор, направлять скат крыши на участок соседа и пр. Во избежание подобного законом устанавливаются ограничения прав собственников в защиту интересов конкретных лиц, как правило, соседей.277

Поскольку приведенная классификация ограничений права собственности вполне устойчива, подтверждается практикой и не подвергается сомнениям, как представляется, вполне справедлив вывод о том, что общие ограничения права собственности продиктованы публичным интересом, а частные - индивидуальным. Хотя, следует оговориться, во всех случаях признанный индивидуальный интерес обобщается публичной властью и формализуется в правовых предписаниях - то есть публичная власть гарантирует ограничение (любого) права собственности в интересах индивида через обычный для нее инструмент принятия решений - механизм правового регулирования. Так, к примеру, в соответствии с п. 7.1 СП 42.13330.2011 в районах усадебной и садово-дачной застройки расстояния от окон жилых помещений (комнат, кухонь и веранд) до стен дома и хозяйственных построек (сарая, гаража, бани), расположенных на соседних земельных участках, должны быть не менее 6 м. Расстояние от границы участка должно быть не менее, м: до стены жилого дома - 3; до хозяйственных построек - I.278 Что же касается случаев ограничения права собственности в связи с публичным интересом, то и здесь все не так однозначно, и вполне может сложиться ситуация, когда публичный интерес совпадает с индивидуальным: так, в соответствии с частью 2 ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц. В этой гражданско-правовой формулировке отражен классический случай обобщения частного и публичного интереса.

## Конституционно-правовой механизм ограничения права муниципальной собственности

Ограничения права муниципальной собственности, с одной стороны, сходны с ограничениями права государственной собственности, поскольку и государственная, и муниципальная власть составляют единую систему публичной власти, хотя и осуществляемую на разных уровнях. Как справедливо указал С.А. Авакьян, «совершенно очевидно, что местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти», «не надо создавать себе и населению иллюзий, будто оно осуществляет местное самоуправление непосредственно и только».364 Следовательно, рассмотренный и доказанный выше тезис о том, что владение собственностью публичными структурами должно носить целевой характер и соответствовать тем целям и задачам, ради которых созданы и функционируют соответствующие структуры публичной власти, справедлив и на муниципальном уровне. Сказанное приводит также к (справедливому для всех отношений в сфере публичной собственности) выводу о том, что, несмотря на формально равное признание и одинаковость защиты форм собственности, уровень ограничений прав частной и публичной собственности принципиально различен. В самом упрощенном виде эти различия сводятся к формуле «в частной собственности может находиться все, что прямо не запрещено законом, тогда как в публичной собственности -только то, что прямо определено законом».

Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе от 19 января 2001 г. // Проблемы законодательства в области местного самоуправления. М., 2001. С. 18-19. - наконец, местное самоуправление - это средство реализации инициативы и практического осуществления самодеятельности, воплощения творческой энергии и ответственности населения по месту жительства, а также одна из форм реализации прав и свобод человека и гражданина.365

Следует указать и на тот факт, что в теории муниципального права существует вопрос о принципиальной недопустимости отделения местного самоуправления от системы государственной власти. Местное самоуправление, в рамках этой концепции, - это прямое продолжение государственной власти; органы местного самоуправления - разновидность органов государственной власти. Так, Г.В. Барабашев характеризовал концепцию негосударственной природы местного самоуправления как «миф, который создан на основе устаревшей западной концепции местного самоуправления».366 С его точки зрения, местное самоуправление - это государственная власть особого рода. То есть, публичная власть, муниципальная власть и государственная власть - совпадающие понятия.

Сущностные характеристики местного самоуправления, несомненно, заключаются во взаимодействии таких категорий как «воля» и «воздействие». Как отмечают исследователи, именно признание того факта, что у большинства граждан любого государства имеются особые интересы, с одной стороны, отличные от государственных, а с другой - тем не менее, публичные, и позволило обособиться такому социально-политическому феномену, как местное самоуправление. Из сказанного следует, что, во-первых, публичные интересы отличаются от интересов государственных (именно более широким кругом затрагиваемых вопросов); и, во-вторых, они находятся в зависимости от признания (публично-правовой) самостоятельности или несамостоятельности местного самоуправления. При таких обстоятельствах такой, например, вопрос как охрана общественного порядка на местах может являться вопросом государственного, а, может, и местного характера, но при этом, тем не менее, публично-правового, но не частного порядка. Так, в Великобритании, как отмечают исследователи, местные органы власти являлись частью административной (то есть государственно-властной) системы страны на протяжении многих столетий. И до сих пор составной частью их компетенции являются так называемые «обязательные дела», которые вменяются в компетенцию графств парламентскими актами. К этим «обязательным делам» относятся и пожарная служба, и полицейский надзор, и другие полномочия. И при этом по мнению многих ученых, в том числе и Г.В. Барабашева, среди современных муниципальных систем именно системы англосаксонского типа (прежде всего Англии и США) ближе всего стоят к идеалам местного самоуправления.367

В науке муниципального права высказывалось мнение о том, что и в России был сделан выбор в пользу местного самоуправления англосаксонского типа. Например, с точки зрения А.А. Акмаловой, «взаимодействие местного самоуправления и государства (государства и местного самоуправления) в Российской Федерации было обусловлено выбором англосаксонской муниципальной системы. В соответствии с ней, органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов и взаимодействие с ними не предусматривает административной опеки».368 Но, как отмечают другие исследователи, российское государство, действительно, закрепило за местным самоуправлением широкую степень автономии, однако в отличие от англосаксонского типа сохранило возможность административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, и определило целую сферу - именно область делегированных полномочий, в которой государственная и местная власти действуют как единое целое. А данные черты не присущи англосаксонскому типу самоуправления, и поэтому более корректным представляется вывод о том, что при построении российского местного самоуправления за образец принималась англосаксонская система организации местной публичной власти, однако в российскую модель в итоге были включены и элементы других (прежде всего германской) систем.

По нашему мнению, следует согласиться с теми учеными, которые полагают, что природа российского местного самоуправления является дуалистической. Действительно, органы и должностные лица местного самоуправления формируются либо непосредственно населением, либо избранными им представителями. Местное самоуправление в Российской Федерации вправе самостоятельно решать вопросы местного значения. При этом местное самоуправление является уровнем публичной власти, его решения являются общеобязательными. Местное самоуправление тесно связано с системой органов государственной власти, прежде всего, уровня субъектов Российской Федерации. По сути, оно уже не только является связующим звеном между гражданским обществом и государством, но и становится представителем государства на местном уровне, реализующим от имени этого государства властные полномочия. Но в то же время этот «представитель» (хотя до известной степени и формально) зависит от населения муниципального образования и претендует на то, чтобы представлять его интересы. Это придает местному самоуправлению общественные черты. Поэтому можно говорить о государственном характере местного самоуправления с отдельными общественными чертами