УДК 342.553

ТИХАЛЕВА Е.Ю.

Конституционно-правовая природа системы органов местного самоуправления

В статье анализируются теоретический материал и нормативные правовые акты, закрепляющие конституционно-правовые основы системы органов местного самоуправления. На основе этого анализа сформулированы авторские определения системы органов местного самоуправления и структуры органов местного самоуправления. Рассматриваются элементы, входящие в систему органов местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальное образование, органы местного самоуправления, система органов местного самоуправления, структура органов местного самоуправления.

В условиях становления гражданского общества и укрепления демократических принципов его функционирования особое значение приобретает проблема эффективной деятельности органов местного самоуправления в каждом муниципальном образовании. Современная Россия переживает фундаментальные динамические изменения, затрагивающие все уровни публичной власти.

Реформирование местного уровня публичной власти, ознаменовавшееся принятием 6 октября 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»[1] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), предоставило муниципальным образованиям реальную возможность самостоятельного решения круга вопросов, насущных для местных сообществ. Федеральным законом № 131-ФЗ были заложены основы позитивных перемен в деятельности органов местного самоуправления, выразившихся в структурных изменениях их организационных основ, порядка формирования и ответственности.

В настоящее время одним из концептуально значимых вопросов, возникших в ходе практической реализации нового законодательства о местном самоуправлении, стало выстраивание действенной системы органов местного самоуправления в муниципальных образованиях.

В сфере местного самоуправления актуальным является определение понятий «система органов местного самоуправления» и «структура органов местного самоуправления». Это связано с тем, что на данный момент в законодательстве РФ отсутствует четкое закрепление используемых терминов, что создает определенные теоретико-практические проблемы при формировании и анализе деятельности данного публичного института.

В общем случае система (от греч. – целое, составленное из частей; соединение) – это не случайный набор каких-либо элементов, имеющих общие черты и свойства, а нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей[2].

Существующее в науке муниципального права понятие «система местного самоуправления» является более общим по отношению к термину «система органов местного самоуправления» и включает в себя совокупность норм права, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления местного самоуправления (тогда как термин «система органов местного самоуправления», исходя из базовых принципов действующего законодательства, может быть применим лишь только в конкретном муниципальном образовании). Данная позиция нашла свое отражение в ряде работ

специалистов в области муниципального права[3].

Термин «система органов местного самоуправления» упоминается в пункте «н» ст. 72 Конституции РФ в контексте «общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления»[4]. Однако невозможно дать однозначное толкование вышеуказанного положения.

Проведенный анализ работ специалистов в сфере муниципального права по данному направлению позволяет сделать вывод, что общими чертами позиций авторов в области определения термина «система органов местного самоуправления» является признание в качестве основополагающих признаков системы органов местного самоуправления взаимодействие и объединение ее структурных элементов на основе единых целей и задач[5].

Ряд авторов обращают внимание на неоправданное использование в ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ понятия «структура органов местного самоуправления», когда речь идет об их системе[6].

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не содержал четкого определения понятия «структура органов местного самоуправления», что породило определенные споры в юридической литературе[7].

Предметом рассмотрения вопроса о структуре органов местного самоуправления является, как нам полагается, система органов, имеющих самостоятельный статус, и соотношение их полномочий и ответственности.

В.И. Васильев, отмечает, что Федеральный закон № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления обозначил как «перечень» этих органов. По его мнению, термин «структура органов местного самоуправления» идентифицирован с понятием «система органов местного самоуправления», поскольку перечень органов предполагает не хаотичное, а в определенном порядке расположение именно самих органов, а не их внутренних подразделений. В этом же смысле Федеральный закон № 131-ФЗ употребляет понятие структуры местной администрации, куда входят органы этой администрации[8].

Данный подход к раскрытию термина «структура органов местного самоуправления» посредством перечисления органов местного самоуправления полностью соответствует позициям Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ» указывается, что из конституционных положений следует, что структура федеральных органов исполнительной власти включает перечень этих органов[9].

Однако при этом исключается толкование термина «структура органов местного самоуправления», когда под ним понимается совокупность внутренних организационных частей (структурных подразделений) органов местного самоуправления, то есть системы комитетов, комиссий, фракций, формируемых в представительном органе местного самоуправления, структуры аппаратов, отделов, управлений и прочих подразделений местной администрации. По мнению ряда авторов, такое понимание категории «структура органов местного самоуправления» создает реальную возможность ущемления конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления, фактически не допуская установления перечня органов местного самоуправления населением и подменяя реальное выражение власти народа формальной процедурой[10].

Другие авторы считают, что Конституция РФ не дает основания ограничивать содержание термина «структура органов местного самоуправления» узким смыслом и что он предполагает не только систему органов, но и внутренние подразделения каждого из них[11], то есть органы, имеющие производный статус. Вместе с тем данные рассуждения сводятся к тому, что понятия «система» и «структура» органов местного самоуправления аналогичны, причем понятие «система» более узкое и входит в понятие «структура», имеющее «узкий» и «широкий» смысл.

Также существует точка зрения, согласно которой конституционное понятие

«структура органов» равнозначно понятию «система органов», и потому вопрос о внутреннем структурном устройстве местных органов следует решать в уставах муниципальных образований, а право населения самостоятельно определять структуру органов предполагает право устанавливать их систему[12].

Однако более верным, как нам представляется, является утверждение о том, что система органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но в рамках Конституции РФ и федерального законодательства[13].

Следует учитывать, что структура органов местного самоуправления является элементом их системы. Последней охватываются не только набор органов местного самоуправления, взаимоотношения между ними, внутренняя структура отдельных органов местного самоуправления, но и компетенция органов, должностных лиц, нормативная основа их деятельности, материально-финансовые ресурсы[14] .

Таким образом, проведенное исследование позволяет сформулировать следующие определения:

– система органов местного самоуправления – это организационно упорядоченная совокупность органов местного самоуправления в рамках конкретного муниципального образования, закрепленных в действующем законодательстве, имеющих самостоятельный статус, обладающих собственной компетенцией, находящихся во взаимосвязи, взаимозависимости и объединенных едиными целями и задачами по решению вопросов местного значения в интересах населения;

– структура органов местного самоуправления – это внутреннее содержание и строение системы органов местного самоуправления, представляющее собой перечень входящих в систему органов местного самоуправления органов, выполняющих определенные функции и имеющих (или не имеющих) внутренние подразделения в зависимости от вида муниципального образования, численности населения, проживающего на данной территории, а также с учетом исторических и местных традиций.

По поводу составных элементов структуры органов местного самоуправления высказывались различные точки зрения, в частности об отнесении к выборным органам помимо представительного органа выборных должностных лиц[15], а также о включении в структуру органов местного самоуправления форм непосредственной демократии – собраний и сходов граждан[16]. И если в отношении сходов граждан вопросов не возникает (в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования), то в отношении собраний граждан таковые имеются. Это связано с тем, что собрания граждан не являются самостоятельной формой публично-властной деятельности и вряд ли могут рассматриваться в качестве структурного элемента системы органов местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ в целом разрешил дальнейшие возможные споры.

По мнению ряда авторов, в настоящее время в систему органов местного самоуправления входят[17]:

– избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

– глава муниципального образования;

– местная администрация;

– органы контроля муниципального образования;

– избирательная комиссия муниципального образования;

– органы общественного территориального самоуправления;

– органы управления, наделенные отдельными полномочиями органов местного самоуправления.

Выделение последних двух элементов системы органов местного самоуправления представляется спорным.

Территориальное общественное самоуправление и, следовательно, его органы относятся к непосредственным формам осуществления местного самоуправления населением муниципального образования

и входят в состав системы местного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления, как правило, не имеют муниципальной собственности и средств местного бюджета, хотя и могут обладать определенным имуществом и пользоваться правами юридического лица. Выполнение решений, принимаемых структурами территориального общественного самоуправления, обеспечивается мерами общественного воздействия.

Что касается органов управления, наделенных отдельными полномочиями органов местного самоуправления, то не вполне ясно, что это за органы и почему они выделяются отдельно, а не входят в состав перечисленных выше органов местного самоуправления.

Положение Конституции РФ о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, обеспечивает большое разнообразие моделей организации аппарата публичной власти на местах, способствует учету исторических, иных местных традиций и условий различных муниципальных образований (наличие или отсутствие управленческих кадров, их подготовленность и т.п.).

Необходимо отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ по-новому подошел к содержанию конституционной формулы о роли населения в определении органов местного самоуправления.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ структура органов местного самоуправления определяется населением на местном референдуме или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

В настоящее время самостоятельность населения в установлении структуры органов местного самоуправления достаточно слаба, правовые механизмы ее реализации до конца не проработаны. В связи с этим органы местного самоуправления сами определяют свою структуру, поскольку данная деятельность требует профессионального подхода.

Это в определенной степени приводит к снижению роли населения в осуществлении местного самоуправления и делает незначительной конституционную гарантию о праве населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Так, по инициативе населения в 2004–2005 гг. в 22 субъектах РФ было проведено более 400 местных референдумов по определению структуры органов местного самоуправления во вновь созданных муниципальных образованиях. Они проводились в основном в сельских поселениях – таких было более 320[18].

Таким образом, в целях дальнейшего развития демократических основ местного самоуправления и более активного участия населения, проживающего на территории муниципальных образований, в управлении делами на местном уровне представляется необходимым законодательное закрепление возможности проведения местного референдума о структуре органов местного самоуправления не только во вновь образованных, но и в существующих в настоящее время муниципальных образованиях, с внесением соответствующих изменений в 1 абз. ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ.

---

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон [от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп.)] // Собр. законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

[2] См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1982. С. 639; Советский энциклопедический словарь /Под ред. А.М. Прохорова. М., 1985. С. 1209.

[3] См., например: Савин В.И. Проблема соотношения понятий «система местного самоуправления» и «система органов местного самоуправления» // Сборник материалов семинара Координационного Совета Собрания представительных органов местного самоуправления городов России. Орел, 2001.

[4] Конституция Российской Федерации: принята на всенар. голосовании 12 дек. 1993 г. (с изм. и доп.) // Российская газета. 1993. № 7. 25 дек.

[5] См.: Арбузов С.В. Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления): автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 14; Игнатюк Н.А., Замо-

таев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М., 2005. С. 75; Бабошин О.А. Организационные основы местного самоуправления (системно-структурный подход) // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2010. № 1 (11). С. 99 и др.

[6] См., например: Незнамова Е.А. К вопросу о некоторых новых положениях законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 5. С. 8.

[7] «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: Федер. закон [от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (с изм. и доп.)] // Собр. законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

[8] Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 222.

[9] По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ: постановление Конституционного Суда Российской Федерации [от 27 января 1999 г. № 2-П] // Собр. законодательства Российской Федерации. 1999. № 6. Ст. 866.

[10] Волков В.Э. Местное самоуправление: конституционные основания правового регулирования компетенции муниципальных образований: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007. С. 150–151.

[11] См.: Кузнецова И.А. Государственное и муниципальное управление. М., 2008. С. 149; Конституция РФ. Комментарий / Под общей ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 556.

[12] См.: Выдрин И.В. Местное самоуправление в РФ: от идеи к практике. Екатеринбург, 1998, С.67; Дмитриев Ю.А. Муниципальное право. М., 2005. С. 588.

[13] Гулидов П.В. Органы местного самоуправления как одна из форм осуществления народовластия в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 7. С. 24.

[14] Чепурнова Н.М. Муниципальное право РФ. М., 2007. С. 157.

[15] Кутафин О.Е., Фадеев В. И. Муниципальное право. М., 2000. С. 246.

[16] Коваленко А.И. Муниципальное право. М., 1999. С. 18.

[17] Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М., 2005. С. 76.

[18] Рагозина Л.Г. Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения. Аналитическая записка [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. М., 2011. – Режим доступа: http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=371/