

Подходы к определению понятия «структура органов местного самоуправления»

Явкин Сергей Сергеевич

Аспирант

Московский психолого-социальный университет, Юридический факультет, Кафедра конституционного права и сравнительного государственного права, Москва, Россия

E-mail: yavkinss@gmail.com

В соответствии с частью 1 статьи 131 Конституции РФ, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно [1]. Конституция РФ не раскрывает термин «структура органов местного самоуправления», вследствие чего возникают вопросы, связанные с пониманием данного определения.

22 сентября 1994 года, в Конституционный Суд Российской Федерации поступил запрос Московской областной Думы о толковании части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации. Заявитель просил разъяснить, помимо прочего, что означает термин «структура органов местного самоуправления». Конституционный суд РФ в своем определении от 16 июня 1995 года № 67-О указал, что такое ходатайство заявителя относительно конкретизации положений Конституции, по сути, требует от Конституционного Суда РФ создания правовых норм. Согласно пункту "н" части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации правовое регулирование местного самоуправления является законодательной функцией [2]. Следовательно, единственным возможным способом разрешения данной неопределенности является введение законодателем понятия «структура органов местного самоуправления».

Впервые определение понятия «структура органов местного самоуправления» было закреплено в части 1 статьи 34 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», путем перечисления органов, действующих в муниципальном образовании [3]. Таким образом, «структура органов местного самоуправления» понимается как совокупность, перечень органов местного самоуправления.

Некоторые ученые согласились с подобным определением. Так, Е.С. Шугрина считает подход законодателя к раскрытию термина «структура органов местного самоуправления» полностью соответствующим позициям Конституционного Суда РФ, который в своем Постановлении от 27 января 1999 года № 2-П по делу о толковании ст. ст. 71 (п. "г"), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции РФ указал, что из конституционных положений следует, что структура федеральных органов исполнительной власти включает перечень этих органов [4].

В то же время, многие исследователи, указывают на неверное определение законодателем понятия «структура органов местного самоуправления», а равно слишком узкое его понимание, которое не соответствует конституционно-правовому смыслу. По мнению Н.А. Антоновой, структура как простой набор элементов, без установления их функциональной и компетенционной зависимости, перестает быть собственно действующей структурой [5]. Более того, подобное понимание в совокупности с обязательным наличием в структуре определенных органов местного самоуправления, как указывает Н.Л. Пешин, приводит к невозможности реализовать право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления [6].

Анализ работ, посвященных данному вопросу, позволяет выделить несколько самостоятельных подходов к определению понятия «структура органов местного самоуправления».

Первый подход указывает на ошибочность применения законодателем термина «структура», так как правильное было бы использовать термин «система». Под системой понимается множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность. Структура - это устойчивость чего-либо, совокупность внутренних частей органа, обеспечивающих его целостность [7]. Следующий подход заключается в понимании определения «структура органов местного самоуправления» одновременно в узком и в широком смысле. В узком смысле под структурой органов местного самоуправления понимается система органов, через которую осуществляется местное самоуправление на соответствующей территории, а в широком смысле это совокупность всех структурных подразделений местного самоуправления, а также функциональные связи между ними, возникающие в процессе решения вопросов местного значения [8]. Иного взгляда придерживаются исследователи, утверждающие, что термин «система органов местного самоуправления» понимается шире, чем термин «структура органов местного самоуправления» [9].

Проведенное исследование показало, что основное различие в существующих подходах заключается в соотношении терминов «система» и «структура». Другим значимым отличием является вопрос о тех составляющих, которые различные авторы включают в понятие «структура органов местного самоуправления».

Источники и литература

- 1) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
- 2) Определение Конституционного Суда РФ от 16 июня 1995 № 67-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской областной Думы о толковании части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации" // Текст официально опубликован не был.
- 3) Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ (в редакции от 29 декабря 2014 года) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 4) Шугрина Е.С. Органы местного самоуправления: новые подходы к правовому регулированию // Lex Russia (Научные труды МГЮА). 2007. № 2. С. 251.
- 5) Антонова Н.А. Возможность выбора структуры органов местного самоуправления населением муниципального образования: проблемы и последствия // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10-13 марта 2010 года / Отв. ред. С.А. Авакьян М., 2010. С. 428.
- 6) Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 56.
- 7) Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. Н.А. Дмитриева М., 2007. С. 109.
- 8) Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова М., 1998. С. 81.

- 9) Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов в муниципальном образовании в Российской Федерации / Под ред. Г.Н. Комковой М., 2012. С. 21.