

УДК 342.553(470)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Н.А. Антонова

Тверской государственной университет

Статья посвящена конституционному принципу самостоятельного определения структуры органов местного самоуправления населением муниципального образования. Раскрывается современная конституционная проблематика формирования на практике структуры органов местного самоуправления, ее законодательная конкретизация.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное образование, непосредственная демократия, представительная демократия, структура органов местного самоуправления.*

Конституция РФ в ст. 130 закрепляет организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления. Среди них – формы непосредственной демократии: местный референдум, выборы и другие формы прямого волеизъявления населения, а также формы представительной демократии – осуществление местного самоуправления через выборные и иные органы местного самоуправления.

Не менее чем непосредственные формы имеют значение формы представительной демократии при решении вопросов местного значения. Основная масса вопросов местного значения решается органами местного самоуправления, которые формируются населением и несут перед ним ответственность.

Не случайно в соответствии со ст. 3 Европейской Хартии местного самоуправления данный институт рассматривается как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»¹. Как справедливо отмечает И.И. Овчинников, такой подход к закреплению системы местного самоуправления представляется более реалистичным, поскольку именно институты представительной демократии, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления повседневно и непосредственно

¹ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

обеспечивают решение вопросов местного значения на территории муниципального образования².

Конституция РФ устанавливает (ч. 1 ст. 131) принципиальное положение о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. При имеющихся критических оценках использования понятия «структура органов местного самоуправления»³ в Конституции РФ и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) очевидным является то, что законодатель, говоря о структуре органов местного самоуправления, предусматривает перечень этих органов, формируемых в муниципальных образованиях. На это прямо указывается в ч. 6 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, где речь идет о требованиях, предъявляемых к решению, принятому на местном референдуме по поводу определения структуры органов местного самоуправления. Здесь законодатель в качестве одного из требований предусматривает установление в таком решении «структуры (перечня) и наименования органов местного самоуправления».

Общие правила формирования структуры органов местного самоуправления определены в ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ. Согласно ч. 1 названной статьи структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Очевидным является, что законодатель, называя органы, формирование которых предусматривается в муниципальном

² См.: Овчинников И.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М., 2009. С. 117.

³ См., например: Незнамова Е.А. К вопросу о некоторых новых положениях законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 5. С. 8; Муниципальное право: учебник. Изд. 3-е, перераб., доп. / под ред. Ю.А. Дмитриева М., 2005. С. 588 и др.

⁴ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; 2005. № 1. Ст. 12, 17, 25, 37; № 17. Ст. 1480; № 30. Ст. 3104; № 42. Ст. 4216; № 52. Ст. 5597; 2006. № 1. Ст. 10, 17; № 8. Ст. 852; № 23. Ст. 2380; № 30. Ст. 3296; № 31. Ст. 3427, 3452; № 43. Ст. 4412; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1. ст. 21; № 10. Ст. 1151; № 21. Ст. 2455; № 25. Ст. 977; № 26. Ст. 3074; № 30. ст. 3801; № 43. Ст. 5084; № 46. Ст. 5553; 2008. № 24. Ст. 2790; № 30. Ст. 3616; № 48. Ст. 5517; №49. Ст. 5744; №52 (ч.1). Ст. 6229; №52 (ч.1). Ст. 6236; 2009. № 19. Ст. 2280.

образовании обязательно, исходит из того, что в муниципальном образовании должен быть определенный набор этих органов.

Однако, на наш взгляд, простой перечень органов местного самоуправления не отражает всего содержания понятия «структура». Это должен быть не только перечень органов, но и определенное установление их взаимоотношений, взаимосвязи различных элементов такой структуры. Причем элементами структуры выступают не только отдельные части органов (например, отделы, комитеты местной администрации), но и организационные системы (сами органы местного самоуправления). Кроме того определение структуры органов предполагает и наделение компетенцией ее отдельных элементов, ибо структура, как простой набор элементов без установления их функциональной и компетенционной зависимости, перестает быть собственно действующей структурой.

Принятие Федерального закона № 131-ФЗ и установление им общих правил формирования структуры органов местного самоуправления, к сожалению, привело к тому, что конституционный принцип самостоятельного определения структуры органов местного самоуправления населением муниципального образования оказался на практике почти мифом.

Во-первых, согласно ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Так, законодатель установил императив – обязательное формирование в муниципальном образовании предусмотренных в законе органов. Даже в том случае, когда законодатель предусматривает возможность не формировать представительный орган местного самоуправления, он четко определяет тот единственный случай, когда такая ситуация возможна.

Во-вторых, согласно ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Имеет ли место в данном случае самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления? О такой самостоятельности можно было бы говорить в том случае, если бы население могло само определять порядок принятия устава муниципального образования, как это было в период действия Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации». Согласно ч. 3 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан. Таким образом, участвовать в определении структуры органов местного самоуправления население может лишь опосредованно: через формирование представительного органа, принимающего устав, а также путем участия в публичных слушаниях по поводу принятия устава. Что касается принятия устава муниципального образования сходом граждан, то в этом случае в муниципальном образовании, с численностью избирателей менее 100 человек, говорить об установлении структуры органов можно лишь с определенной долей условности.

В-третьих, в структуру органов местного самоуправления по Закону должен входить глава муниципального образования – должностное лицо, избираемое населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава. Как справедливо отмечает И.В. Бабичев, принципиальное отличие должностного лица от выборного должностного лица состоит в том, что должностное лицо выполняет отдельные функции в органах местного самоуправления, и для выборного должностного лица закон требует обязательности наделения собственной компетенцией, которая закрепляется в уставе муниципального образования⁵.

Поскольку, как отмечалось выше, в определение структуры органов местного самоуправления следует включать и наделение ее отдельных элементов компетенцией (в данном случае наделение компетенцией главы муниципального образования), то и в этом случае это происходит без прямого участия населения в таком процессе, поскольку глава муниципального образования согласно ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ наделяется уставом, а не населением, собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В-четвертых, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает возможность выбора в муниципальном образовании способа избрания главы муниципального образования. В соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования избирается либо населением на выборах, либо представительным органом из своего состава. Но о том, как принимается устав и как в этом участвует население, уже шла речь в данной работе. Кроме того, если устав муниципального образования предусматривает модель организации местного самоуправления, при которой глава избирается из

⁵ См.: Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М., 2000. С. 93.

числа депутатов, население вообще отодвигается от процесса формирования органов местного самоуправления. Особенно это проявляется в той ситуации, когда в муниципальном образовании используется пропорциональная система выборов в представительный орган муниципального образования. А в настоящее время значительное число муниципальных образований используют данную систему. Избиратели голосуют за партию, иногда не зная, кто ее будет представлять в муниципальном образовании. И затем сформированный орган выбирает главу муниципального образования.

О таком избрании главы муниципального образования говорят как о варианте, когда глава приобретает свой статус по частям – сначала население избирает представительный орган, в результате чего статус выборных лиц приобретают депутаты, а затем уже представительный орган из своего состава избирает выборных лиц местного самоуправления, наделяя их в итоге указанным статусом⁶. Таким образом, в данном случае происходит опосредованное наделение населением главы муниципального образования полномочиями.

В-пятых, одним из обязательно формируемых в муниципальных образованиях органов является представительный орган как выразитель мнения населения по вопросам местного значения. Такое право – право выражать мнение муниципального сообщества – обуславливает более жесткие требования к порядку создания и осуществления деятельности представительного органа по сравнению с иными органами местного самоуправления. Статус представительного органа требует, чтобы он был выборным, избираемым на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако, как известно, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает в муниципальном районе не только избрание представительного органа населением, но и формирование его из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых на основе равного представительства. В этом случае население вообще не участвует в формировании представительного органа, имеет место лишь косвенное его участие.

Существует лишь два случая, когда федеральный законодатель предусматривает возможность определения структуры органов местного самоуправления населением непосредственно на референдуме, предусмотренные в ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ: когда создается вновь образованное муниципальное образование на межселенных территориях; в случае создания вновь образованного муниципального образования. Но и в этом случае имеет место условное

⁶ Там же. С. 94.

допущение решения этого вопроса на местном референдуме. Законодатель дает населению месяц для реализации инициативы о проведении референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования. В противном случае, при отсутствии такой инициативы, структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания, численность, срок полномочий, порядок избрания которого устанавливается законом субъекта РФ.

Таким образом, право населения на определение структуры органов местного самоуправления имеет довольно узкие рамки. На сегодняшний день можно говорить о таком праве населения в трех аспектах: 1) определять структуру (перечень) органов муниципального образования с учетом условия обязательного формирования предусмотренных Федеральным законом органов; 2) определять в муниципальном районе порядок формирования представительного органа; 3) определять порядок избрания главы муниципального образования.

Понятие местного самоуправления заключается в том, что это форма осуществления власти, обеспечивающая в *пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ* самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 2 ст. 1 ФЗ № 131). Исходя из ст. 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ определение структуры органов местного самоуправления не относится к вопросам местного значения, поэтому принцип самостоятельности как принцип решения вопросов местного значения не может распространяться в той же мере на деятельность по формированию структуры органов местного самоуправления. Как, собственно, и сам принцип самостоятельности в современных условиях существования местного самоуправления имеет новое содержание.

Очень современно звучит высказывание известного российского административиста А.И. Елистратова: «Самоуправление... не может уже получить естественно-правового обоснования. С известной точки зрения можно было говорить о прирожденных правах общины, сложившейся до государства; но ведь крупные территориальные и иные союзы существовали до государства. Основанием их полномочий (равно как

и современной общины, получившей свое настоящее строение уже в государстве) является не их собственная "природа", но закон»⁷.

Государство, признавая местное самоуправление, призвано создать определенные условия для его функционирования. Формально государство, организовывая местное самоуправление, действует в пределах конституционных принципов. Однако содержание принципов не является неизменным. Так, самостоятельность местного самоуправления в современных условиях приобретает определенные рамки, получает новое содержание. Возникает «организованная законодателем свобода» населения в определении структуры органов местного самоуправления.

Инициатива населения в определении структуры органов местного самоуправления может иметь место и является приоритетной, но такая инициатива вставлена законодателем в определенные им самим рамки. Эволюция местного самоуправления последних лет отчетливо свидетельствует об изменении характера взаимоотношений государства, государственной власти и местного самоуправления. Стремление государства упорядочить общественные отношения в области местного самоуправления, к сожалению, имеет побочный эффект, выражающийся в ограничении права населения на участие в этой организации.

Список литературы

1. Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М., 2000.
2. К вопросу о некоторых новых положениях законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 5.
3. Муниципальное право: учебник. 3-е изд., перераб., доп. / под ред. Ю.А. Дмитриева М., 2005.
4. Овчинников И.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2009.
5. Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999.

⁷ См.: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 403.

**CONSTITUTIONAL BASES OF LOCAL GOVERNMENT
AND PROBLEM OF
THEIR REALIZATION**

N.A. Antonova

Tver State University

Article is devoted to the constitutional principle of independent definition of structure of local governments by the municipality population. The author the modern constitutional perspective of formation in practice of structure of local governments, its legislative specification reveals.

Keywords: *local government, municipality, direct democracy, representative democracy, structure of local governments.*

Об авторе:

АНТОНОВА Нана Алиевна – заведующая кафедрой конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета, д-р. юр. наук, доцент (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33); e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru.