

Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и местного самоуправления»

Законодательный механизм реализации конституционного права на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления

Научный руководитель – Антонова Нана Алиевна

Явкин Сергей Сергеевич

Выпускник (специалист)

Тверской государственной университет, Тверь, Россия

E-mail: yavkinss@gmail.com

Фундаментом государственности в современной России служат основы конституционного строя, одной из которых выступает местное самоуправление. В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации [1], в России признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, самостоятельность является одной из основ конституционно-правового статуса местного самоуправления [4]. В связи с чем можно согласиться с авторами, утверждающими что, без самостоятельности не может быть и самоуправления [6]. Более ярко данная мысль выражена в высказывании И. Бентама, утверждающего, что «самостоятельность - живая душа самоуправления» [7].

Самостоятельность местного самоуправления не абсолютна сама по себе, но возможна лишь в пределах его полномочий. В этом состоит ключевое отличие права на осуществление местного самоуправления от индивидуальных прав-свобод: без определения нормативного содержания в Конституции и законодательстве «полномочий» местное самоуправление не может быть реализовано [5]. Именно поэтому приобретает особое значение нормативное закрепление полномочий местного самоуправления, в пределах которых оно действует самостоятельно.

В развитие положений статьи 12 Конституции РФ, нормы, регулирующие местное самоуправление изложены в главе восьмой Конституции РФ. Так, согласно части 1 статьи 131 Конституции РФ одним из полномочий местного самоуправления является самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] предусматривает два способа определения структуры органов местного самоуправления:

- определение структуры непосредственно населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - на сходе граждан) в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае преобразования существующего муниципального образования;

- определение структуры представительным органом муниципального образования.

Лишь первый из указанных способ предусматривает непосредственное участие населения, как самостоятельного субъекта муниципальных отношений, в определении структуры органов местного самоуправления. Однако реализация данного способа может оказаться затруднительной для членов местного сообщества. Так, местный референдум проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу Закона субъекта Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении референдума выступила группа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, которая образована в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним Законом субъекта Федерации о

проведении местного референдума. Указанная группа должна организовать сбор подписей жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, в количестве не менее 3% от их общей численности и представить подписные листы в избирательную комиссию субъекта Федерации в порядке и сроки, которые установлены федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации о проведении местного референдума. В связи с этим, реализация данного способа весьма редко встречается на практике.

Реализация же права на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления представительным органом муниципального образования затрагивает проблему соотношения правовых категорий «самостоятельности» и «непосредственности». Представляется, что указание в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ на население как субъекта реализации соответствующего права, позволяет говорить прежде всего об особом статусе данного конституционного права и его места в иерархии иных муниципальных прав, реализуемых иными, вторичными по отношению к населению, субъектами муниципальных отношений, куда, в том числе, относится и представительный орган муниципального образования. Таким образом, очевидно несоответствие конституционной модели и законодательного механизма реализации права на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

Кроме того, действующее законодательство предусматривает для населения возможность определять структуру органов местного самоуправления лишь в определенных случаях. Соответственно население принимает непосредственное участие в определении структуры всего один раз и в последующем данный вопрос подлежит решению представительным органом муниципального образования. В то же время, представляется, что определение структуры органов местного самоуправления, подразумевает не единичное решение соответствующего вопроса и может потребовать внесения изменений. В то же время исходя из действующей законодательной модели население лишено возможности непосредственно участвовать в изменении однажды определенной структуры органов местного самоуправления.

Стоит отметить, что Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] содержал больше способов определения структуры органов местного самоуправления непосредственно населением муниципального образования, что свидетельствует о негативной тенденции ограничения законодателем пределов самостоятельности населения при реализации права на местное самоуправление.

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. 2014. № 31. Ст. 4398.
- 2) Федеральный закон от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 3) Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
- 4) Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 N 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита»
// «Вестник Конституционного Суда РФ». 2011. N 3.

- 5) Гриценко Е.В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. N 6. // СПС "КонсультантПлюс".
- 6) Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Рук. авт. кол. и отв. ред. В.А. Четвернин. – М.. 1997. // СПС "КонсультантПлюс".
- 7) Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. 2014. N 4. // СПС "Консультант-Плюс".