ФЕДЕРАЛИЗМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ КОЛЕСНИКОВ

Саратовская государственная юридическая академия
410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 1
E-mail: kaviras@yandex.ru
SPIN-код: 9341-0234
ORCID: 0000-0001-6882-9286
SCOPUS ID: 56539396100

DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-3-kolesnikov

ТОЛКОВАНИЕ КАТЕГОРИЙ «СИСТЕМА» И «СТРУКТУРА» ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аннотация. Политика укрепления вертикали власти давно реализуется на всех уровнях публичного управления. После вертикализации органов федерального и регионального уровней государство приступило к укреплению организационных взаимосвязей между государственными и муниципальными органами. Однако этот процесс происходит только через призму категории «структура органов местного самоуправления», которая должна определяться населением муниципального образования. Поэтому проблемой централизации стали нормы ст. 12 и ст. 131 Конституции РФ, которые являются сложнопреодолимыми гарантиями местного самоуправления. Ученые и практики почему-то не связывают п. «н» ст. 72 Основного закона, оперирующего понятием «система местного самоуправления», с правом государства на определение системы органов местного самоуправления. Совокупность этих факторов, основанная на первых толкованиях Конституции РФ, породила множество постановлений Конституционного Суда РФ, который с годами, по мере изменения отраслевого законодательства, противоречиво относится к толкованию одних и тех же положений Конституции РФ, подгоняя их под отраслевое законодательство. Вместе с тем стремление государства к решающему участию в формировании и иных вопросах организации и деятельности органов муниципального управления очень велико и является основой централизации органов разных элементов публичной власти. Усиление координации именно в этом направлении, позволило установить модель правовой зависимости органов местного самоуправления

от органов государственной власти различных уровней. Само по себе стремление к централизации власти не ново в мировой практике, поскольку только государство обладает такими качествами, как суверенность и полнота власти. Следовательно, оно само должно устанавливать, насколько концентрированной будет власть на его территории, но решение этой проблемы только через определение государством структуры органов местного самоуправления стало неверным направлением. Законодатель упрямо не применяет к органам местного самоуправления давно изученное и употребляемое только в среде органов государственной власти понятие «системы органов». Это упущение серьезно повлияло, как на процесс организации местного самоуправления, так и на распределение полномочий властных субъектов по этому вопросу. Изменения, внесенные в гл. 8 в 2020 г., последовали из-за изначально неверного толкования определений структуры и системы органов.

Все это порождает дисгармонию законодательства. Вместе с тем правильное толкование и применение понятий «система» и «структура» органов местного самоуправления создаст условия для гармонизации российской правовой системы. Их всестороннее исследование позволит правильно расставить акценты в компетенции, доказать суверенное право государства на формирование системы органов местного самоуправления и право населения на определение их структуры.

Ключевые слова: публичная власть, система органов, структура органов, определение структуры органов, Конституционный Суд РФ, органы местного самоуправления, муниципальное образование, структурное подразделение, компетенция, органы государственной власти

ANDREI V. KOLESNIKOV

Saratov State Law Academy
1 Volskaya str., Saratov 410056, Russian Federation,
E-mail: kaviras@yandex.ru
SPIN-code: 9341-0234
ORCID: 0000-0001-6882-9286
SCOPUS ID: 56539396100

INTERPRETATION OF THE CATEGORIES "SYSTEM" AND "STRUCTURE" OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: THEORY AND PRACTICE

Abstract. The policy of strengthening the vertical of power has long been implemented at all levels of public administration. After the verticalization of the federal and regional authorities, the state began to strengthen the organizational relationships between state and municipal bodies. However, this process takes place only through the

prism of the category "structure of local self-government bodies", which should be determined by the population of the municipality. Therefore, the problem of centralization has become the norms of Article 12 and Article 131 of the Constitution of the Russian Federation, which are difficult to overcome guarantees of local self-government. Scientists and practitioners, for some reason, do not connect clause "n" of Article 72 of the Basic Law, which operates with the concept of "system of local self-government" with the right of the state to determine the system of local self-government bodies. The combination of these factors, based on the first interpretations of the Constitution of the Russian Federation, gave rise to many Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, which over the years, as the industry legislation changes, contradicts the interpretation of the same provisions of the Constitution of the Russian Federation, adjusting them to the industry legislation. At the same time, the desire of the state for decisive participation in the formation and other issues of the organization and activities of municipal government bodies is very great and is the basis for the centralization of the bodies of various elements of public power. The strengthening of coordination in this direction allowed us to establish a model of the legal dependence of local self-government bodies on state authorities at various levels. In itself, the desire to centralize power is not new in world practice, since only the state has such qualities as sovereignty and fullness of power. Therefore, it should determine how concentrated the power will be on its territory, but the solution of this problem only through the state's definition of the structure of local self-government bodies has become the wrong direction. The legislator stubbornly does not apply to local self-government bodies the concept of "system of bodies", which has been studied for a long time and is used only among state authorities. This omission has seriously affected both the process of organizing local self-government and the distribution of powers of the authorities on this issue. Changes made in chap. 8 in 2020, followed due to initially incorrect definitions of the structure and system of bodies.

All this creates a disharmony of legislation. At the same time, the correct interpretation and application of the concepts of "system" and "structure" of local self-government bodies will create conditions for the harmonization of the Russian legal system. Their comprehensive study will allow us to correctly emphasize the competence, prove the sovereign right of the state to form a system of local self-government bodies and the right of the population to determine their structure.

Keywords: public authority; system of bodies; structure of bodies; definition of the structure of bodies; Constitutional Court of the Russian Federation; local self-government bodies; municipal formation; structural subdivision; competence; state authorities

1. Введение

Понятие представляет собой результат длительного развития процесса познания и восприятия (в том числе чувственного), осуществляемого через призму логического мышления. Формирование понятия — диалектический, сложный процесс, основанный на комплексе

общенаучных и специальных методов. Оно отражается через призму определений (дефиниций).

Наука муниципального права, будучи преемником советского строительства, появилась в период становления нового демократического, децентрализованного государства на стыке конституционного и административного права. В дальнейшем эта наука была искусственно включена в номенклатуру научных специальностей только совместно с конституционным правом. Это послужило не только отдалению друг от друга ученых разных специальностей, но и повлияло на практическое применение понятийного аппарата в нормативных актах. Сегодня, несмотря на правовую близость и единую управленческую сущность с административным правом, при регулировании однородных общественных отношений законодательством о местном самоуправлении не используются многие административно-правовые понятия, применяемые ранее. Между тем единые междисциплинарные категории, как элементы синергетики, отраженные в праве, будут служить гармонизации публичного права.

Некоторые положения Конституции РФ, принятые на волне широких и новых для России демократических преобразований, стали новыми для нашей правовой системы. В Конституции РФ много дефиниций, не используемых ранее в текстах такого уровня. Сущность основного закона страны сильно отличается от аналогичных нормативных правовых актов советского периода. Разделение власти по горизонтали на государственный и муниципальный уровни не было привычным. Встала необходимость осознания новой реальности и построения новой модели управления в рамках целого государства. Появление в Конституции нового, но уже давно используемого термина «публичная власть» стало окончательной точкой в вопросе признания местного самоуправления публичной, а не общественной властью, а органов местного самоуправления — элементом единой системы органов публичной власти.

Вместе с тем единство элементов публичной власти должно опираться не только на конституционные положения п. 2 ст. 80, согласно которым Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти». Это многогранная конструкция, основанная на организационных, компетенционных, финансово-экономических, политических и иных правовых связях и отношениях. Однако организационный вектор является ключевым. Именно от него зависят формы взаимодействия органов публичной власти, степень свобо-

ды или зависимости органов нижестоящих территориальных уровней и мера их самостоятельности в процессе формирования, организации и деятельности. При этом, как ни странно, мощность влияния государственных органов на муниципальные и концентрация их полномочий в сфере муниципальной власти зависит во многом от категорий «система» и «структура» органов местного самоуправления, их официального толкования и правоприменения. Комплексный анализ этих понятий, основанный на научных методах, позволит дать взвешенную реальную правовую оценку состояния законодательства в сфере организации органов местного самоуправления.

Исследование осуществлялось на основе метода диалектики, применяемого через призму принципов всеобщей взаимной связи и развития через противоречия.

Среди методов эмпирического уровня нашли применение методы: наблюдения, описания, сравнения, моделирования.

К применяемым методам теоретического уровня можно отнести: аксиоматический, гипотетический (гипотетико-дедуктивный), формализацию, абстрагирование, общелогические методы (анализ, синтез, индукцию, дедукцию, аналогию).

2. Постановка проблемы

Взгляд на единую систему органов публичной власти как на обычную конструкцию, в которой нижестоящие органы взаимосвязаны с вышестоящими, разносторонне зависимы от них и выполняют с ними сопряженные функции, был бы слишком узким. Если система органов государственной власти устроена примерно подобным образом, то система публичной власти намного сложнее. Единство в ней не означает полную зависимость, хотя и не отрицает таковой. Вопрос организации публичной власти находится в ведении Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ), поэтому от федерального законодательства будут зависеть формы и степень плотности взаимодействия ее элементов. Вместе с тем единство публичной власти не означает исключительно вертикального единства между этажами власти. Вертикальное единство не будет означать монолитности власти. Необходимо понимать, что эффективной и единой власть будет при условии всестороннего взаимодействия для достижения общих целей. Таким образом, единство публичной власти понимается во взаимодействии не только по вертикали, но и в горизонтальной плоскости между органами местного самоуправления как

одного, так и разных муниципальных образований. Векторы взаимоотношений поселений с муниципальным районом закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Взаимодействие территорий со статусом муниципалитета конструируется посредством различных способов межмуниципального сотрудничества. Отношения органов одного муниципального образования строятся по схеме разделения труда. Предназначение этой концепции аналогично государственно-му принципу властно-ветвевоего разделения.

В Конституции РФ к органам государственной власти применяется понятие «система органов». В организационных основах местного самоуправления такая категория не используется. На наш взгляд, это не отменяет ее наличие, точно так же, как и не исключалось наличие публичной власти до включения этого термина в Конституцию РФ.

Проблемные вопросы практического (по сути — судебного) толкования категорий «системы» и «структуры» органов муниципального управления общей компетенции давно переросли из юридической в политическую сферу, поскольку рассматриваемые конституционные установки связаны с концентрацией и централизацией власти.

Органы местного самоуправления несут основную нагрузку по осуществлению муниципальной компетенции. В муниципалитетах с развитой инфраструктурой они интегрированы в процесс реализации государственных функций. Это обстоятельство подталкивает государство к формированию более централизованной правовой модели управления с тенденцией ослабления организационной самостоятельности местных органов публичной власти. Процесс укрепления вертикали власти не может быть полностью завершен без включения в эту вертикаль органов муниципального управления. В последние годы появилась тенденция к форсированию централизации власти на всех уровнях управления. От того, в чьей компетенции находятся вопросы по формированию структуры и системы органов, зависит качество государственной гарантированности прав населения на самостоятельное осуществление самоуправления. Принимая во внимание, что права и свободы, в том числе и на местное самоуправление, являются высшей ценностью, они не могут преуменьшаться государством. Поэтому определенность этой терминологии важна не только для практико-юридической сферы, но и для политической.

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Следовательно, если это два разных понятия, то и, возможно, компетенция по их определению будет принадлежать разным (по территориальному уровню управления) органам. Если же они взаимосвязаны настолько, что понятие «система» является частью понятия «структура» (или наоборот), то и полномочия по решению этой задачи будут у субъектов публичной власти одного территориального уровня.

Вместе с тем герменевтика не дает четкого вектора понимания исследуемых терминов. Законодатель и Конституционный Суд РФ (далее — КС РФ) упираются в стену неразвитости терминологии как в науке, так и отраслевых нормативных правовых актах. Это влечет сумбур норм права и решений органа конституционного правосудия. Между тем широкий спектр применения этих терминов и наличие их в различных словарях, на наш взгляд, позволяет достаточно четко определить официальное понятийное значение каждого из них. Плюрализм мнений по данному вопросу породил массу коррелирующих законодательство постановлений КС РФ, выражающих подчас достаточно противоречивые мнения по вопросам, связанным с этими дефинициями. Именно это, как мы считаем, повлекло появление понятия публичной власти и положений, усиливающих роль государства в организации муниципальной власти и управления.

Европейская хартия местного самоуправления² (далее — Хартия) (п. 1 ст. 6), в сущности, обязывает российского законодателя предоставить местным жителям право «не нарушая более общих законодательных положений, самим определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление». Понятие системы органов в ней не используется. В отечественном законодательстве согласно этой норме формируется внутреннее строение каждого органа. Представительный орган самостоятельно формирует свою внутреннюю структуру. Структура местной администрации определяется главой администрации и утверждается решением представительного органа (ч. 8 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Категория «система органов местного самоуправления» в отечественном законодательстве не нашло своего места, так же как и в Хартии. Однако это не может означать, что в деятельности органов муниципального управления нет никакой системности и их совокупность не является системообразующим единством необходимых компонентов, выполняющих функцию местного самоуправления.

² СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

Как известно, дать определение означает дать формулировку, раскрывающую содержание, сущность, основные черты чего-либо³. Б. Рассел говорил: «Многие понятия кажутся глубокими, потому что они неясны и путаны»⁴. Практика показывает, что проблематика формирования понятий «структуры» и «системы» органов местного самоуправления относится к довольно запутанной.

Интерес государства к термину «структура органа местного самоуправления», закреплённому в ст. 131 Конституции РФ, появился до принятия законодательства о местном самоуправлении. Первый запрос в КС РФ сделала Дума Московской области. КС РФ в определении от 16 июня 1995 г. № 67-О⁵ пояснил, что толкование термина относится к законодательным функциям. Он не может давать определения потому, что это «было бы нарушением основополагающего принципа осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции), привело бы к созданию Конституционным Судом РФ новых правовых норм либо стало бы проявлением им законодательной инициативы в нарушение статьи 104 (часть 1) Конституции». Субъекты РФ в отсутствие точного понимания критериев самостоятельности определения структуры и самого понятия структуры были вынуждены ждать, когда будут изданы разъяснительные нормы. Принятый Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ не определил понятие «структура органов». Современный Федеральный закон № 131-ФЗ также не включил дефиницию структуры в число основных понятий и терминов, но в ч. 6 ст. 34 закрепил, что под структурой понимается: а) перечень и наименование органов местного самоуправления; б) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования. В этой статье содержится перечень всех органов общей компетенции. «Именно самих органов, а не их

³ См.: Словари и энциклопедии на Академике. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/es/40923/5> (дата обращения: 08.08.2020).

⁴ Цит. по: *Попов Б.М.* Учение о системах и структурах организаций. Воронеж, 2009. С. 4.

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 16 июня 1995 г. № 67-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской областной Думы о толковании части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации» // Архив Конституционного Суда Российской Федерации за 1995 г. URL: <https://base.garant.ru/5129848/> (дата обращения: 03.05.2021).

⁶ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

внутренних подразделений»⁷. Буквально и визуально формулировка ст. 34 является противоречащей ч. 1 ст. 131 Конституции РФ даже в ее современном толковании. Это означает, что не общие принципы определения структуры, а сама структура уже предопределена в статье. Анализ законодательства позволяет выявить набор прав по определению структуры у каждого уровня власти. Федеральные органы определяют:

- полный перечень органов общей компетенции;
- варианты формирования органов и замещения должности главы муниципального образования;
- возможные модели управления муниципальным образованием. Законодательные органы региона определяют:
- название органов и главы муниципалитета;
- конкретные способы формирования органов местного самоуправления;
- полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности;
- способ избрания главы муниципального образования и орган, который будет под его руководством.

Представительный орган в Уставе муниципального образования дублирует нормы закона субъекта РФ. То есть ни о какой самостоятельности не только населения, но и даже представительного органа муниципального образования, утверждающего устав, в процессе формирования перечня (или структуры, как сказано в ст. 34) органов речь не идет. Поэтому возникает достаточно простой вопрос: что же должно определять население по смыслу ст. 131 Конституции РФ?

Множественное толкование конституционных норм вредит правовой системе. Конституция РФ призвана стать первоисточником, объединяющим народ как источник власти и саму власть. Современная муниципальная терминология не содействует достижению конституционных целей. «Терминологические же требования имеют целью обосновать употребление в законе конкретных терминов, обозначающих те или иные правовые понятия. К ним, в свою очередь, относятся: ясность, однозначность, апробированность практикой, самообъяснимость и экономичность словесного выражения, экспрессивно-эмоциональная нейтральность, отсутствие коннотации (т.е. дополнительной

⁷ Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 222.

смысловой нагрузки термина, вызванной социокультурными факторами)»⁸. Законодательные дефиниции и нормы, регулирующие процесс организации местного самоуправления, должны быть ясны — без дополнительных громоздких, сложных для понимания, ироничных, легитимирующих любые государственные веления, постановлений КС РФ. Российское муниципальное право в этом смысле еще не достигло оптимального уровня. Хорошо продуманная точная терминология позволит не только гармонизировать правовую систему России, но и правильно расставить акценты, показать место и роль каждого публичного субъекта в реализации конституционных норм по определению перечня органов муниципального управления, без каких-либо критериев их участия в реализации государственных функций. Исследование этих категорий поможет ответить на главные вопросы: противоречат ли нормы ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ смыслу ст. 131 Конституции РФ и что понимается под правом населения на определение структуры органов местного самоуправления?

3. Понятие системы органов местного самоуправления

В различной философской, технической и правовой литературе, посвященной изучению различных, в том числе социальных, систем, мы можем обнаружить внушительное количество разнообразных вариантов определения понятия «система». Во многих отраслях права, в технических, медицинских и других сферах мы то и дело слышим или читаем про наличие различных систем. «Интуитивно термин “система” мы склонны относить к чрезвычайно широкому классу предметов (если не сказать, что вообще к любым предметам), и в силу этого вряд ли возможно построить такое общее определение понятия “система”... При построении определения понятия “система” в рамках общей теории систем необходимо, следовательно, учесть гносеологические цели приписывания тем или иным объектам свойств систем»⁹. Данная категория, несмотря на широчайшее применение, обладает

⁸ Тимошенко И.В. Концепция формирования понятийного аппарата российского законодательства об административной ответственности // Юрист-Правоведь. 2007. № 5. С. 17.

⁹ Фон Берталанфи Л. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов с польского и английского / Пер. А.М. Микиша; общ. ред. В.Н. Садовского, Э.Г. Юдина. М., 1969. С. 46.

рядом обобщенных, имманентных ей характеристик, из которых имплицитно вытекают имманентные черты любой системы.

«Система — множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство»¹⁰, «закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей»¹¹.

Понятие «система» нормативно применяется лишь в отношении органов государственной власти. Оно дано в постановлении КС РФ от 27 января 1999 г. № 2-П¹². В нем под «системой федеральных органов» понимается совокупность органов всех ветвей власти, находящихся во взаимной, органической, системной связи и формирующих необходимую систему сдержек и противовесов. «Наличие противоречивого взаимодействия между взаимосвязанными телами»¹³ является, по мнению А.Н. Аверьянова, одним из признаков системы. На муниципальном уровне не существует официального разделения власти на ветви, однако, исходя из единых принципов построения властных структур на всех уровнях правового регулирования, органы местного самоуправления сформированы по принципу распределения властных функций и на основе системы сдержек и противовесов в публичной сфере. При этом вопрос о наличии или отсутствии системы в совокупности органов местного самоуправления в правовом смысле детально исследован не был. Для выяснения ответа на него необходимо выявить характеристики категории «система» более подробно.

Кеннет Э.Ф. Уотт определял систему как «взаимодействующий комплекс, характеризующийся многими взаимными путями причинно-следственных воздействий»¹⁴. Сходные между собой и с Уоттом

¹⁰ *Distefano J.J., Stubberud A.R., Williams I.J. Theory and Problems. Feedback and Control Systems. 2nd ed. New York, 1967. P. 1. URL: file:///C:/Users/user/Desktop/Feedback%20and%20Control%20System_DiStefano_Schaum_Ch01-09.pdf* (дата обращения: 09.05.2021).

¹¹ Толковый словарь Ожегова. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=28751> (дата обращения: 05.05.2021).

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статьи 71 (пункт «Г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 3.

¹³ *Аверьянов А.Н. Системное познание мира: Методологические проблемы. М., 1985. С. 38.*

¹⁴ *Systems Analysis in Ecology / Ed. by K.E.F. Watt. New York, 1966. URL: https://openlibrary.org/books/OL5996946M/Systems_analysis_in_ecology* (дата обращения: 06.05.2021).

определения дают О. Ланге, понимавший под системой «множество связанных действующих элементов»¹⁵, и Р. Акоф, определяющий систему как «любую сущность, концептуальную или физическую, которая состоит из взаимозависимых частей»¹⁶. По мнению В.С. Тюхтина, «система есть множество связанных между собой компонентов той или иной природы, упорядоченное по отношениям, обладающим вполне определенными свойствами; это множество характеризуется единством, которое выражается в интегральных свойствах и функциях множества»¹⁷. В.Н. Садовский считает, что «понятие системы, как и любое другое познавательное средство, описывает некоторый идеальный объект. С точки зрения его внешних свойств этот идеальный объект выступает как множество элементов, на природу которых не накладывается никаких ограничений, кроме одного — для данной системы эти элементы являются неделимыми единицами. неделимость элементов, конечно, относительна. Для других задач и, следовательно, в рамках других систем неделимые элементы данной системы могут подвергаться дальнейшему членению, но в любом случае при формировании системы мы имеем дело с далее неделимыми для данной системы элементами»¹⁸. При этом одной из существенных особенностей системы является то, что она «как относительно обособленная целостность противостоит среде, окружению»¹⁹. Системы могут включать в себя обособленные подсистемы и входить в состав других систем, которые будут считаться внешней средой. Соответственно система как категория будет характеризоваться не только внутренними, но и внешними связями, а также границами. Вопрос границ системы доказательно решен известным немецким ученым Н. Луманом. «У систем есть границы. Это отличает понятие системы от понятия структуры. Границы невозможно мыслить без представления о мире “за границами”. Таким образом, они предполагают возможность их

¹⁵ Ланге О. Целое и развитие в свете кибернетики // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов с польского и английского / Пер. А.М. Микиша; общ. ред. В.Н. Садовского, Э.Г. Юдина. С. 196.

¹⁶ Акоф Р.Л. Системы, организации и междисциплинарные исследования // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов с польского и английского / Пер. А.М. Микиша; Общ. ред. В.Н. Садовского, Э.Г. Юдина. С. 145.

¹⁷ Тюхтин В.С. Отражение, системы, кибернетика: Теория отражения в свете кибернетики и системного подхода. М., 1972. С. 11.

¹⁸ Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ / Отв. ред. А.И. Уемов. М., 1974. С. 83.

¹⁹ Там же. С. 84.

пересечения и реальность “потустороннего мира”. Поэтому в общем смысле у них есть двойная функция разделения и связывания системы и окружающего мира. Если границы определены четко, то элементы должны быть причислены либо к системе, либо к ее окружающему миру. Напротив, отношения могут существовать и между системой и окружающим миром. Таким образом, граница разделяет элементы, но не обязательно отношения; она разделяет события, но позволяет осуществляться причинным воздействиям»²⁰. «Граница принадлежит одновременно и системе, и окружающей ее среде. Она разделяет компоненты системы и среды, но не прерывает отношения, связи между ними»²¹. Именно такие свойства имманентны единой системе органов публичной власти. Система органов государственной власти состоит в плотном интегрированном взаимодействии с органами местного самоуправления, являясь для них окружающей средой. При этом органы местного самоуправления имеют четкие границы, определяемые ст. 12 Конституции РФ. Организационная обособленность разделяет границы между системами органов, но не прерывает отношения между ними. Внутри системы органов местного самоуправления каждый орган неделим, целостен и обладает собственной компетенцией. Между органами есть четкие границы, иерархия и обязательная взаимосвязь и взаимозависимость. Что касается внутренней организации органов, то там нет разделения сред, четких границ (количества и видов структурных подразделений), четкой взаимосвязи между ними и т.д. Например, структурное подразделение администрации, осуществляющее решение вопроса озеленения территории, не обязательно будет вступать во взаимодействие с отделом или управлением, занимающимся транспортом, связью, профилактикой экстремизма, межконфессиональными и межнациональными конфликтами и др. Любая внутренняя организация органа может быть переустроена без изменения компетенции и целевого предназначения самого органа. Его сущность при изменении внутренней организации останется неизменной.

«Поскольку система, с одной стороны, включает в себя множество элементов и множество связей и отношений, а с другой стороны, образует определенную целостность, постольку с точки зрения ее внутреннего строения она должна характеризоваться соответствующей упоря-

²⁰ Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории / Под ред. Н.А. Головина; пер. с нем. И.Д. Газиева. СПб., 2007. С. 58.

²¹ Шабров О.Ф. Системный подход в политической науке // Современная политическая наука: Методология: Научное издание / Отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А.И. Никитин. 2-е изд., испр. и доп. М., 2019. С. 221.

доченностью, организацией и структурой... Структуру системы обычно понимают как обобщенную характеристику специфических системных свойств, фиксирующую в абстрактной форме элементы, отношения, связи системы, их упорядоченность и организацию»²². «Мир представляет собой систему систем. Это сложнейшее материальное образование находится в непрерывном движении, возникновении и уничтожении, взаимопереходе одних систем в другие»²³. Целостной правовой властной системой в пределах нашего государства будет единая система публичной власти. Она состоит из различных компонентов (подсистем). Одной из подсистем является местное самоуправление. В свою очередь, его подсистемой будет система органов местного самоуправления. Многие ученые не исключают такое состояние систем. Вполне допустимо включение мелких систем в крупные. Однако система должна отвечать определенным описываемым нами характеристикам. Иначе, применительно к органам местного самоуправления, может показаться, что к системам можно отнести как саму совокупность органов местного самоуправления, так и внутренний конгломерат подразделений каждого органа в отдельности. Но это не совсем так. Например, А.А. Ляпунов утверждал, что «для системы характерно не просто множество элементов, но и определение состояния элементов, указание информационных потоков в системе, характеристика иерархического строения системы»²⁴. Помимо иерархичности система характеризуется «взаимодействием компонентов, ...финальностью и применяемостью к конкретным явлениям»²⁵, поскольку «система — интегрированная совокупность взаимодействующих элементов, предназначенная для кооперативного выполнения заранее определенной функции»²⁶. «Уже на этом уровне понимания системного подхода становится, например, очевидным, что понятие “однопартийная система”, используемое для обозначения партийной системы, состоящей из одной партии, не имеет ничего общего с системным подходом. Совокупность, состоящая из одного элемента, системой не является. В этом случае можно говорить

²² Садовский В.Н. Указ. соч. С. 85.

²³ Аверьянов А.Н. Методологическое значение принципа системности в познании мира: Автореф. дисс. ... д-ра филос. наук. М., 1987. С. 17.

²⁴ Ляпунов А.А. В чем состоит системный подход к изучению реальных объектов сложной природы? // Системные исследования. Ежегодник — 1971. М., 1972. С. 5.

²⁵ Фон Берталанфи Л. Указ. соч. С. 29.

²⁶ Operations Research and Systems Engineering / Eds. by Ch. D. Flagle, W. tf. Hug-gins, R.H. Roy. Baltimore, 1960. P. 1.

разве что о вырожденной системе»²⁷. В.Г. Горохов считает, что стержневым для «системы является понятие элемента, которое используется в науке обычно как символ неделимости, как синоним демокритовского атома. Конечно, в общем виде элемент лишь относительно неделим, однако для данной системы он является абсолютно неделимым. Элементы могут существовать только в связанном виде; там, где есть элементы, обязательно устанавливаются реальные связи»²⁸. В.С. Тюхтин для более точного рассмотрения понятий «система», «структура» и «организация» предлагает уточнить терминологию. «Любые системы состоят из исходных единиц — образующих систему компонентов. Для того чтобы терминологически отличать единицы системы от составляющих единиц структуры и организации, целесообразно с системой сопоставить образующие ее “компоненты”, а со структурой (и организацией) — образующие ее “элементы”... Между компонентами множества, именуемого системой, существуют системообразующие связи и отношения, благодаря которым реализуется специфическое для системы единство»²⁹.

Соответственно, рассматривая совокупность органов местного самоуправления как функциональное единство разнородных по своему предназначению, обособленных компетенцией, компонентов, реализующих процесс местного самоуправления, можно говорить о наличии системы органов местного самоуправления (как подсистемы) в системе органов публичной власти. Этот вывод основан на следующих отмеченных ранее характеристиках:

- органы местного самоуправления, будучи самостоятельными компонентами муниципального управления, взаимосвязаны, взаимозависимы и взаимодействуют между собой;
- в своей совокупности органов, каждый из них неделим и целостен;
- система органов местного самоуправления имеет четкую границу (ст. 12 Конституции РФ) с системой органов государственной власти, выступающей в роли окружающей среды, но имеет с ней каузальные отношения;
- они взаимодействуют с внешней средой (органами государственной власти) как самостоятельный, организационно обособленный компонент;

²⁷ Шабров О.Ф. Указ. соч. С. 217.

²⁸ Горохов В.Г. Множественность представлений системы и постановка проблемы системного эталона // Системные исследования. Ежегодник — 1971. С. 73.

²⁹ Подробнее см.: Тюхтин В.С. Указ. соч. С. 12–14.

- их совокупность имеет внутреннюю иерархичность;
- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в связи с этим обладают финальностью, так как в единую систему органов публичной власти помимо государственных органов и органов местного самоуправления никакие другие не входят;
- они имеют определенную законодательством собственную компетенцию, т.е. применяемость и целевое предназначение. При этом они являются органами общей компетенции.

Исследование внутреннего организационного набора элементов (подразделений) любого отдельно взятого органа местного самоуправления общей компетенции показывает, что эту совокупность нельзя охарактеризовать как систему.

- Среди них нет общей иерархичности. Она есть внутри крупных подразделений органа, но между одноуровневыми подразделениями, имеющими специальную компетенцию и одинаковый статус, иерархии нет.

— Они не самостоятельны, поскольку являются управленческим элементом органа местного самоуправления и обладают компетенцией, производной от него. Компетенционная трансформация администрации и ее внутренних подразделений не в полной мере зависит от главы администрации. Она может быть изменена представительным органом.

- Они не обладают финальностью, так как являются частью, зависимой от целого. У них нет внешней среды, с которой они могут взаимодействовать как самостоятельный, организационно обособленный компонент.

— Орган может преобразовать организацию и компетенцию структурных подразделений без ущерба для общего статуса органа. То есть их применяемость и целевое предназначение может меняться.

- Внутренние организационные элементы органа не сформированы на основе системы сдержек и противовесов (т.е. среди них нет противоречивого взаимодействия), поэтому не имеют обязательных векторов взаимодействия и могут относительно автономно осуществлять свою компетенцию в отрыве от других структурных подразделений.

Таким образом, совокупность органов местного самоуправления можно рассматривать как систему органов, а их внутреннюю организацию — нет. Под «системой органов местного самоуправления» можно понимать совокупность самостоятельных, иерархичных, взаимодействующих между собой и другими компонентами публичной

власти, органов общей компетенции, имеющих собственные полномочия для солидарного осуществления муниципального управления. К ним относятся: глава муниципального образования, представительный орган и местный исполнительно-распорядительный орган.

Вполне закономерно также понимать в п. «н» ст. 72 Конституции РФ не только систему местного самоуправления, но и ее подсистему в виде системы органов местного самоуправления. Из чего следует право государства устанавливать не только видовой состав органов местного самоуправления, но и любую модель управления муниципальными образованиями разных типов без всяких альтернатив.

4. Понятие структуры органов местного самоуправления

«Структура» — это широко применяемый термин, характеризующий «строение или устройство объекта»³⁰. Отсюда понятие структурного подразделения органа местного самоуправления.

Современное нормативное определение структуры (ч. 6 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ) и официальное толкование этого понятия складывались на протяжении долгого времени. Впервые о структуре органов местного самоуправления в контексте вариативности их формирования написал в своем «особом мнении» Н.В. Витрук. Его особое суждение заключается в том, что «понятие “структура” многозначно, и оно не обязательно должно включать способы формирования того или иного элемента структуры органов местного самоуправления»³¹. В 1998 г., формулируя запрет для субъектов РФ по установлению структуры органов, КС РФ включает в него «формы их взаимодействия, полномочия конкретного органа местного самоуправления или отдельных должностных лиц местного самоуправления, а также общую схему органов местного самоуправления или обязательность создания каких-либо органов местного самоуправления (если иное не предусмотрено в федеральном законе и не вытекает из Конституции Российской Федерации)»³². В 2000 г. он относит

³⁰ Толковый словарь Ожегова. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=30854> (дата обращения: 05.05.2021).

³¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

³² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики

к структуре «организацию представительных органов местного самоуправления и определение периодичности их выборов»³³. А в 2003 г. КС РФ постановил, что структура «предполагает организацию и прохождение муниципальной службы»³⁴.

Не только официальное толкование, но и теоретические подходы к терминам системы и структуры органов со временем менялись. Административисты иначе подходили к этому понятию. Ранее «структура органа в правовых актах понималась как внутреннее его строение»³⁵. Ученые придерживались аналогичного мнения. Например, А.Е. Лунев считал, что это «состав его внутренних подразделений и определенные формы их взаимодействия»³⁶. По мнению В.М. Махнохина и Г.И. Петрова, структура — это «совокупность внутренних организационных частей органа — структурных подразделений, каждое из которых имеет точно определенную компетенцию, производную (как часть) от компетенции органа»³⁷. Одно из самых емких определений дано В.Г. Вишняковым. Под «структурой органа» он понимает «совокупность его подразделений, схему распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган»³⁸. Здесь правильно не рассматривается взаимосвязь между структурными подразделениями. Каждое структурное подразделение органа обладает специальной компетенцией, которая не всегда пересекается или зависит от компетенции другого структурного подразделения. Некоторые подразделения вообще не имеют компетенционного взаимодействия.

Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5101.

³⁵ *Пронина В.С.* Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал российского права. 1998. № 2. С. 32.

³⁶ Административное право: Учебник / Под ред. А.Е. Лунева. М., 1970. С. 71.

³⁷ *Петров Г.И., Усевич И.Б.* Административное право: Ч. общ. и особ. / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1968. С. 116.

³⁸ *Вишняков В.Г.* Структура и штаты органов советского государственного управления / Отв. ред. А.Е. Лунев. М., 1972. С. 10.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»³⁹ соответствовал научным взглядам того времени, оперируя и разделяя понятия системы и структуры (ст. 5).

В дальнейшем, в период нового конституционного регулирования, когда конституционное и муниципальное право были отделены от административного права и выделены в отдельную научную специальность, подходы к понятийному аппарату изменились. Попытку дать четкие определения делали многие ученые. Одним из первых, кто прокомментировал исследуемые нормы, стал Е.В. Мирошниченко. Он считал, что понятие «структура органов местного самоуправления» можно толковать в узком и широком смыслах. В узком смысле — «это система имеющих самостоятельный статус органов... В широком смысле структура... включает также внутренние подразделения»⁴⁰. А термин «самостоятельность» устанавливает способ решения задачи, реализуемый формами непосредственного волеизъявления либо органами местного самоуправления. Примечательно, что это мнение было выражено в первом комментарии к Конституции РФ и стало отправной точкой как в последующем нормативно-правовом регулировании, так и в дальнейших теоретических концепциях. Такая позиция была направлена прежде всего на демократизацию общества и расширение прав населения муниципального образования (путем объединения понятий система и структура). Однако в условиях стремления государства к централизации такая точка зрения сыграла обратную роль и способствовала фактическому лишению населения прав на определение структуры как в узком, так и в широком смыслах.

Такую смысловую вариативность поддерживают И.И. Овчинников и К.Ф. Шеремет⁴¹.

Аналогичного мнения о данных понятиях придерживаются и некоторые другие ученые⁴². Именно представители конституционного права изменили отношение к традиционным понятиям, сложившимся к тому времени в системе публичной власти на всех уровнях. Они не видят системности в совокупности органов местного самоуправления.

³⁹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

⁴⁰ Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 556–557.

⁴¹ См.: Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998. С. 81.

⁴² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л.А. Окуньков. 2-е изд., доп. и перераб. М., 1996. С. 572–573.

Практически такую же позицию занимает Н.С. Бондарь⁴³. Вместо смысловых пониманий он выделяет внутреннюю (совокупность подразделений) и внешнюю структуру (совокупность самих органов). Вместе с тем в п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ он не видит свидетельство наличия системы органов местного самоуправления. Убеждения Н.С. Бондаря являются спорными. По мнению А.Н. Кокотова, «система органов местного самоуправления, в свою очередь, является подсистемой системы местного самоуправления, входя в нее наряду с иными субъектами местного самоуправления»⁴⁴. Поэтому понятие «система органов местного самоуправления», «как и термин “система местного самоуправления”», может быть выведено из п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации»⁴⁵. В.М. Манохин также считает, что в этой норме сформулировано положение об «установлении общих принципов системы органов местного самоуправления»⁴⁶. Структура этих органов, по его мнению, определяется населением самостоятельно. С ним солидарен профессор Н.М. Конин⁴⁷ и Р.В. Климовский⁴⁸.

Применение к органам исключительно термина «структура» будет слишком узким, а значит, неверным, поскольку тогда можно будет вести речь о наборе не связанных между собой и не взаимодействующих органов. А толкование структуры в разных смыслах размывает значение понятия, делает его сложноприменяемым и не соответствует критерию «одно понятие — один термин». Для гармонизации законодательства необходимо разделение терминов «система» и «структура».

Стало быть, структура органов местного самоуправления, наоборот, более узкая категория, нежели понятие «система», так как включает в свое содержание лишь перечень внутренних подразделений каждого органа, имеющего собственную компетенцию и являющегося компонентом системы органов местного самоуправления. При изменении этой организационной структуры представительного органа

⁴³ См.: Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 539–541.

⁴⁴ Кокотов А.Н. О системе и структуре органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 4.

⁴⁵ Там же. С. 3.

⁴⁶ Манохин В.М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: Вопр. методики. Саратов, 2000. С. 32.

⁴⁷ См.: Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов, 2001. С. 91.

⁴⁸ См.: Климовский Р.В. Подходы к определению понятия «система налогового права» и их практический аспект // Адвокат. 2009. № 4. С. 33.

или местной администрации, проявляющемся в видовом изменении внутренних подразделений, ликвидации одних управлений и появлении других, передаче компетенции от одного структурного подразделения другому, сущность, собственная компетенция и функции органа не меняются. То есть структурная трансформация не влечет изменения компетенции и функций органа. Следовательно, не меняется его предназначение как компонента системы.

5. Заключение

Излишне говорить, что двойственное понимание терминов ведет к элементарному неудобству их правоприменения. Вариативное понимание структуры органов местного самоуправления, наличие различных «узких» и «широких» смыслов порождает неразбериху в толковании, правовом регулировании и применении строжайших норм муниципального права. Не случайно «в юридической литературе высказывается сомнение в том, вправе ли федеральный законодатель устанавливать требование обязательного формирования в муниципальных образованиях вышеуказанных органов местного самоуправления. В ч. 2 ст. 130 Конституции РФ упоминаются “выборные и иные органы местного самоуправления”. А ч. 1 ст. 131 Конституции РФ закрепляет, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно»⁴⁹. Неразбериха в понятиях породила стойкое убеждение у многих юристов о наличии противоречия ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ ст. 131 Конституции РФ, что, в свою очередь, повлекло ряд обращений в КС РФ. Обоснованное внедрение в юридический словооборот термина «система органов местного самоуправления» позволило бы объективно взглянуть на взаимодействие разнокомпонентных органов единой системы публичной власти, устранить формальные противоречия законодательства о местном самоуправлении и Конституции РФ, построить более интегрированную модель органов публичной власти без различных скрытых механизмов централизации власти. При правильном толковании и применении п. «н» ст. 72 и п. 1 ст. 131 Конституции РФ организационная основа местного самоуправления была бы логичной и сбалансированной. Органы государственной власти получили бы желанную возможность формировать систему орга-

⁴⁹ Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 112.

нов местного самоуправления, а население муниципалитетов — право на самостоятельное определение структурных подразделений данных органов. На практике сейчас так и происходит.

Государственная власть обладает верховенством и суверенитетом. У нее есть неоспоримое право на выбор форм децентрализации и централизации, как бы многим ни хотелось это признавать. Во многих государствах мира, имеющих развитую демократическую систему местного самоуправления, виды форм местного самоуправления определяются законом. Например, в демократичной децентрализованной Канаде в Законе 2000 г. (в ред. от 31 марта 2021 г.) «О муниципальном управлении»⁵⁰ провинции Альберта закреплена не только система органов, но и внутренняя организация Советов, их структурных подразделений и порядок их работы. В централизованной Японии все органы государственные. Закон Японии от 17 апреля 1947 г. № 67 (в ред. 2014 г.) «О местной автономии»⁵¹ достаточно детализированно описывает модель автономии, органы местного самоуправления, порядок их формирования, деятельности, подконтрольности. Несмотря на жесткий контроль, система местных органов очень демократична и открыта. Органы формируются на основе непосредственной выборности. Существуют единые кадровые структуры. Даже вопросы назначения заработных плат открыты и доступны всем. Закон очень детально описывает формы и направления взаимодействия центральных и местных органов власти. В Финляндии Закон «О местном самоуправлении» (410/2015)⁵² так же закрепляет систему, структуру органов местного самоуправления, порядок взаимодействия с органами государственной власти, порядок формирования и деятельности совместных органов местного самоуправления в рамках межмуниципального сотрудничества и многие другие вопросы. Все эти государства имеют прогрессивную, развитую систему государственного и муниципального управления. Они являются передовыми экономически развитыми странами. И наличие в законе норм, закрепляющих порядок формирования и деятельности системы органов муниципального управле-

⁵⁰ Municipal Government Act. Chapter M-26. URL: https://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=M26.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779744916 (дата обращения: 10.05.2021).

⁵¹ Internet archive waybackmachine. [Электронный ресурс]. URL: <https://web.archive.org/web/20050205041444/http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO067.html> (дата обращения: 25.09.2020).

⁵² Local Government Act (410/2015). URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).

ния, никак не влияет на эффективность их работы. Их самостоятельность, инициативность и эффективность зависит от других факторов.

Из этого можно сделать вывод, что ряда решений КС РФ, принятых в стремлении угодить власти, наполненных иронией и софизмами, о праве государства на определение структуры органов местного самоуправления можно было бы избежать. Право на определение системы органов местного самоуправления у государства очевидно и неотъемлемо, так как только оно обладает полнотой власти. Внутренняя организация органов местного самоуправления — это внутренний вопрос самих муниципальных образований, который должен решаться на основе общих принципов, а не норм прямого действия. Поэтому в Федеральном законе № 131-ФЗ гораздо эффективнее будет использовать два понятия «система» и «структура», а в ст. 34 заменить слово «структура» на слово «система». Это позволит открыто, без дополнительного обоснования в законодательстве любого уровня устанавливать систему органов, определять присущие ей системные связи внутри этой системы и во взаимоотношениях с внешней средой в виде органов государственной власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Аверьянов А.Н. Методологическое значение принципа системности в познании мира: Автореф. дисс. ... д-ра филос. наук. М., 1987.

Аверьянов А.Н. Системное познание мира: методологические проблемы. М.: Политиздат, 1985.

Административное право: Учебник / Под ред. А.Е. Лунева. М.: Юридическая литература, 1970.

Акоф Р.Л. Системы, организации и междисциплинарные исследования // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов с польского и английского / Пер. А.М. Микиша; общ. ред. В.Н. Садовского, Э.Г. Юдина. М.: Прогресс, 1969. С. 143–165.

Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005.

Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления / Отв. ред. А.Е. Лунев. М.: Наука, 1972.

Горохов В.Г. Множественность представлений системы и постановка проблемы системного эталона // Системные исследования. Ежегодник — 1971. М.: Наука, 1972. С. 72–77.

Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 110–117.

Климовский Р.В. Подходы к определению понятия «система налогового права» и их практический аспект // Адвокат. 2009. № 4. С. 31–35.

Кокотов А.Н. О системе и структуре органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 3–7.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л.А. Окуньков. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Бек, 1996.

Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М.: Юридическая литература, 1994.

Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: Центр конституционного исследования Московского общественного научного фонда, 1997.

Ланге О. Целое и развитие в свете кибернетики // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов с польского и английского / Пер. А.М. Микиша; общ. ред. В.Н. Садовского, Э.Г. Юдина. М.: Прогресс, 1969. С. 181–252.

Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории / Под ред. Н.А. Головина; пер. с нем. И.Д. Газиева. СПб.: Наука, 2007.

Ляпунов А.А. В чем состоит системный подход к изучению реальных объектов сложной природы? // Системные исследования. Ежегодник — 1971. М.: Наука, 1972. С. 5–17.

Манохин В.М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: Вопр. методики. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2000.

Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М.: Акад. правовой ун-т при Ин-те гос-ва и права, 1998.

Петров Г.И., Усиевич И.Б. Административное право: Ч. общ. и особ. / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юридическая литература, 1968.

Попов Б.М. Учение о системах и структурах организаций. Воронеж: Концерн «Созвездие», 2009.

Пронина В.С. Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал российского права. 1998. № 2. С. 29–36.

Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов: СГАП, 2001.

Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ / Отв. ред. А.И. Уемов. М.: Наука, 1974.

Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления / Отв. ред. А.Е. Лунев. М.: Наука, 1972.

Тимошенко И.В. Концепция формирования понятийного аппарата российского законодательства об административной ответственности // Юрист-Правовед. 2007. № 5. С. 16–22.

Тюхтин В.С. Отражение, системы, кибернетика: Теория отражения в свете кибернетики и системного подхода. М.: Наука, 1972.

Фон Берталанфи Л. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов с польского и английского / Пер. А.М. Микиша; общ. ред. В.Н. Садовского, Э.Г. Юдина. М.: Прогресс, 1969. С. 23–83.

Шабров О.Ф. Системный подход в политической науке // Современная политическая наука: Методология: Научное издание / Отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А.И. Никитин. 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект пресс, 2019. С. 213–233.

Distefano J.J., Stubberud A.R., Williams I.J. Theory and Problems. Feedback and Control Systems. 2nd ed. New York: Schaum's outline series. McGraw-Hill, 1967.

Operations Research and Systems / Eds. by Ch. D. Flagle, W. tf. Huggins, R.H. Roy. Engineering. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960.

Systems Analysis in Ecology / Ed. by K.E.F. Watt. New York: Academic Press, 1966.

REFERENCES

Akof, R.L. (1969). Sistemy, organizatsii i mezhdistitsiplinarnye issledovaniya. [Systems, Organizations, and Interdisciplinary Research]. In: Sadovskij, V.N. and Judin, Je.G eds. *Issledovaniya po obshchei teorii sistem. Sbornik perevodov s pol'skogo i angliiskogo*. [Research on the General Theory of Systems. Collection of Translations from Polish and English]. Translated by Mikisha, A.M. Moscow: Progress, pp. 143–165. (in Russ.).

Aver'yanov A.N. (1985). *Sistemnoe poznanie mira: metodologicheskie problemy*. [System Cognition of the World: Methodological Problems]. Moscow: Politizdat. (in Russ.).

Aver'yanov A.N. (1987). *Metodologicheskoe znachenie printsipa sistemnosti v poznanii mira* [Methodological Significance of the Principle of Consistency in the Knowledge of the World]. The Doctor of Philosophy Thesis' Abstract. Moscow: Moscow State University named after M.V. Lomonosov. (in Russ.).

Chetvernin, V.A. ed. (1997). *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. Problemnyi kommentarii* [The Constitution of the Russian Federation. Problematic Comment]. Moscow: Center for Constitutional Research of the Moscow Public Scientific Foundation. (in Russ.).

Distefano, J.J., Stubberud, A.R. and Williams, I.J. (1967). *Theory and Problems. Feedback and Control Systems*. 2nd ed. New York: Schaum's Outline Series. McGraw-Hill. (in Eng.).

Egorova, N.E. (2007). Munitsipal'naya reforma v Rossiiskoi Federatsii i struktura organov mestnogo samoupravleniya [Municipal Reform in the Russian Federation and the Structure of Local Self-Government Bodies]. *Zhurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 12, pp. 110–117. (in Russ.).

Flagle, Ch.D., Huggins, W.tf. and Roy, R.H. eds. (1960) *Operations Research and Systems Engineering*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. (in Eng.).

Fon Bertalanfi, L. (1969). Obshchaya teoriya sistem: kriticheskiy obzor [General theory of systems: a critical review]. In: Sadovskij, V.N. and Judin, Je.G. ed. *Issledovaniya po obshchei teorii sistem. Sbornik perevodov s pol'skogo i angliiskogo*. [Research on the General Theory of Systems. Collection of Translations from Polish and English]. Translated by Mikisha, A.M. Moscow: Progress, pp. 23–83. (in Russ.).

Golovin, N.A. ed. (2007). Luman, N. *Sotsial'nye sistemy. Ocherk obshchei teorii* [Social Systems. An Outline of the General Theory]. Translated from German by Gazieva, I.D. Saint-Petersburg: Science. (in Russ.).

Gorokhov, V.G. (1972). Mnozhestvennost' predstavlenii sistemy i postanovka problemy sistemnogo etalona [The Multiplicity of System Representations and the Problem Statement of the System Standard]. In: *Sistemnye issledovaniya. Ezhegodnik — 1971*. [System Research. Yearbook — 1971]. Moscow: Science, pp. 72–77. (in Russ.).

Klimovskii, R.V. (2009). Podkhody k opredeleniyu ponyatiya «sistema nalogovogo prava» i ikh prakticheskii aspekt [Approaches to the Definition of the Concept of “Tax Law System” and Their Practical Aspect]. *Advokat* [Lawyer], 4, pp. 31–35. (in Russ.).

Kokotov, A.N. (2016). O sisteme i strukture organov mestnogo samoupravlenniya [About the System and Structure of Local Self-government Bodies]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local self-government], 3, pp. 3–7. (in Russ.).

Kozlov, Yu. M. ed. (1968). Petrov, G.I., Usievich, I.B. *Administrativnoe pravo: Chast' obshch. i osob.* [Administrative Law: Part General and Special]. Moscow: Legal Literature. (in Russ.).

Lange, O. (1969). Tseloe i razvitie v svete kibernetiki [The Whole and Development in the Light of Cybernetics]. In: Sadovskij, V.N. and Judin, Je.G. eds. *Issledovaniya po obshchei teorii sistem. Sbornik perevodov s pol'skogo i angliiskogo* [Research on the General Theory of Systems. Collection of Translations from Polish and English]. Translated by Mikisha, A.M. Moscow: Progress, pp. 181–252. (in Russ.).

Lunev, A.E. ed. (1972). Vishnyakov, V.G. *Struktura i shtaty organov sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya* [Structure and Staff of the Soviet State Administration Bodies]. Moscow: Science. (in Russ.).

Lunev, A.E. ed. (1970). *Administrativnoe pravo: Uchebnik*. [Administrative Law. Textbook]. Moscow: Legal Literature. (in Russ.).

Lyapunov, A.A. (1972). V chem sostoit sistemnyi podkhod k izucheniyu real'nykh ob'ektov slozhnoi prirody? [What is the Systematic Approach to the Study of Real Objects of Complex Nature?]. In: *Sistemnye issledovaniya. Ezhegodnik — 1971*. [System research. Yearbook-1971]. Moscow: Science, pp. 5–17. (in Russ.).

Manokhin, V.M. (2000). *Pravotvorcheskaya deyatel'nost' v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: Vopr. metodiki* [Law-making Activity in the Subjects of the Russian Federation: Questions of Methodology]. Saratov: Saratov State Academy of Law. (in Russ.).

Okun'kov, L.A. ed. (1996). *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [Commentary to the Constitution of the Russian Federation]. 2nd edition. Moscow: Bek. (in Russ.).

Popov, B.M. (2009). *Uchenie o sistemakh i strukturakh organizatsii* [The Doctrine of Systems and Structures of Organizations]. Voronezh: Concern “Constellation”. (in Russ.).

Pronina, V.S. (1998). Pravovoe regulirovanie organov ispolnitel'noi vlasti [Legal Regulation of Executive Authorities]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2, pp. 29–36. (in Russ.).

(2001). *Rossiiskoe administrativnoe pravo: Uchebnik* [Russian Administrative Law: Textbook]. Saratov: Saratov State Academy of Law. (in Russ.).

Shabrov, O.F. (2019). *Sistemnyi podkhod v politicheskoi nauke* [System Approach in Political Science]. In: Gaman-Golutvina, O.V., and Nikitin, A.I. ed. *Sovremennaya politicheskaya nauka: Metodologiya: Nauchnoe izdanie* [Modern Political Science: Methodology: Scientific edition]. 2nd edition. Moscow: Aspect Press, pp. 213–233. (in Russ.).

Sheremet, K.F. and Ovchinnikov, I.I. eds. (1998). *Mestnoe samoupravlenie: sovremnyy rossiiskiy opyt zakonodatel'nogo regulirovaniya: Ucheb. posobie* [Local Self-government: Modern Russian Experience of Legislative Regulation: Textbook]. Moscow: Academic Law University at the Institute of State and Law. (in Russ.).

Timoshenko, I.V. (2007). *Kontseptsiya formirovaniya ponyatiinogo apparata rossiiskogo zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti* [The Concept of Forming the Conceptual Apparatus of the Russian Legislation on Administrative Responsibility]. *Yurist"–Pravoved"* [Lawyer-Jurist], 5, pp. 16–22. (in Russ.).

Topornin, B.N., Baturin, Yu.M. and Orekhov, R.G. eds. (1994). *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. Kommentari* [The Constitution of the Russian Federation. Comment]. Moscow: Legal Literature. (in Russ.).

Tyukhtin, V.S. (1972). *Otrazhenie, sistemy, kibernetika: Teoriya otrazheniya v svete kibernetiki i sistemnogo podkhoda* [Reflection, Systems, Cybernetics: The Theory of Reflection in the Light of Cybernetics and the Systems Approach]. Moscow: Science. (in Russ.).

Uemov, A.I. ed. (1974). Sadovskii, V.N. *Osnovaniya obshchei teorii sistem. Logiko-metodologicheskii analiz* [Fundamentals of the General Theory of Systems. Logical and Methodological Analysis]. Moscow: Science. (in Russ.).

Vasil'ev, V.I. (2005). *Zakonodatel'naya osnova munitsipal'noi reformy* [Legislative Framework for Municipal Reform]. Moscow: Formula of Law. (in Russ.).

Watt, K.E.F. ed. (1966) *Systems Analysis in Ecology*. New York: Academic Press. (in Eng.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Колесников Андрей Владимирович — доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук, доцент, Почетный работник высшего профессионального образования РФ.

AUTHOR'S INFO:

Andrei V. Kolesnikov — Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Колесников А.В. Толкование категорий «система» и «структура» органов местного самоуправления: теория и практика // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2021. Т. 16. № 3. С. 41–68. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-3-kolesnikov

FOR CITATION:

Kolesnikov, A.V. (2021). Interpretation of the Categories "System" and "Structure" of Local Self-Government Bodies: Theory And Practice. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN — Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 16(3), pp. 41–68. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-3-kolesnikov