



ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ПРАВОСУДИЯ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЛИЧНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

**МАТЕРИАЛЫ II МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**

*Посвящается памяти доктора юридических наук, профессора
заслуженного юриста Российской Федерации
Феликса Михайловича Рудинского*

Москва
2010

УДК 342
ББК 67.99(2)0
К 64

Под редакцией:

Н.В. Витрука, заведующего кафедрой конституционного права РАП,
доктора юридических наук, профессора, судьи Конституционного Суда
Российской Федерации в отставке, заслуженного деятеля науки
Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации;

Л.А. Нудненко, заместителя заведующего кафедрой
конституционного права РАП, доктора юридических наук,
профессора.

Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. Материалы II Международной научно-теоретической конференции. Москва / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. — М.: РАП, 2010.

Сборник содержит доклады участников Международной научно-теоретической конференции, посвященной понятию, содержанию и проблемам реализации конституционных ценностей. Конференция состоялась в Российской академии правосудия (Москва) 13–16 апреля 2010 года.

ISBN 978-5-93916-259-3

© Коллектив авторов, 2010
© Российская академия правосудия, 2010

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ И ПРАВОМОЧИЯ

М.А. Мокшина

зав. кафедрой конституционного
права Удмуртского Университета
(г. Ижевск)

В современный период местное самоуправление исходя из Конституции РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» понимается в разных значениях: как основа конституционного строя; форма народовластия; способ оптимизации социального управления; право граждан на самостоятельное заведование местными делами; институт организации и предоставления услуг граждан.

В условиях проведения муниципальной реформы в нашей стране при осмыслении сущности местного самоуправления особое значение приобретает иной момент. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» в ч. 2 ст. 1 подчеркивается, что местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти. А это означает признание политической свободы граждан внутри государства. Именно этот момент становится центральным в понимании местного самоуправления: это не просто одна из организационных форм осуществления публичной власти, это конституционно признанный способ самореализации личности в государственно-организованном обществе.¹

В современной науке все чаще стали признавать, что право гражданина на осуществление местного самоуправления имеет конституционный характер, хотя и не закреплено в перечне основных прав и свобод.²

¹ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М., 2010. С. 45.

² См. например: Авакьян С.А. Конституционное право: Учебник. М., 2010. Т. 2; Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009. С. 506; Васильев В.И. Му-

Следует обратить внимание на то, что возникает проблема, связанная с наименованием данного конституционного права. Помимо «права на осуществление местного самоуправления» в научной литературе дается понятие «право на местное самоуправление», «право на участие в местном самоуправлении». Анализ решений Конституционного Суда РФ показывает, что Конституционный Суд РФ не дает однозначного ответа на решение данной проблемы. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154-ФЗ наблюдалась непоследовательность законодателя: ст. 3 именовалась «Право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления», а в п. 1 этой статьи говорилось «о праве граждан на местное самоуправление».

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» в ст. 3 указывает на «права граждан на осуществление местного самоуправления», не закрепляет единое право на осуществление местного самоуправления. В.И. Васильев считает, что нужно четко различать право на местное самоуправление и право на осуществление местного самоуправления. Права на самоуправление как субъективного права не существует. Местное самоуправление является обязательным институтом конституционного строя, и его присутствие на территории всего государства не зависит от воли отдельных граждан или их коллективов. Оно учреждено в системе публичной власти общей волей всего народа и нормативно объективировано в соответствующих положениях Конституции РФ. В отличие от него право на осуществление местного самоуправления является субъективным правом, содержание которого не связано с учреждением или упразднением местного самоуправления как такового.¹

По мнению А.Р. Еремина, следует выделять право на местное самоуправление, право на осуществление местного самоуправления и право на участие в местном самоуправлении. Он отмечает, что право на местное самоуправление — это комплексное право, включающее в себя общепризнанные и консти-

ниципальное право России: Учебник. М., 2008. С. 44–45; *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности. М., 1997. С. 208; *Еремин А.Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: Дисс... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003. С. 32; *Нудненко Л.А.* Конституционные права и свободы личности в России: Учебное пособие / Отв. ред. *Н.В. Витрук*. СПб., 2009. С. 222; *Шугрина Е.С.* Понятие конституционного права на осуществление местного самоуправления // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. 4–6 декабря 2008.: В 2-х т. Т. 2 / Под ред. *Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко*. М., 2010. С. 346–353.

¹ *Васильев В.И.* Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 174–175.

туционно закрепленные права и свободы, но реализуемые в пределах муниципального образования и имеющие своей целью организацию местного самоуправления на демократической основе с использованием государственно-правовых институтов. Под правом на осуществление местного самоуправления следует понимать предоставленное конституционными нормами и действующим законодательством право гражданина на самостоятельное решение вопросов местного значения с использованием предусмотренных законодательством и актами местного самоуправления форм своего участия в публичной деятельности, включающей требования предоставления такого права и возможности его реализации в пределах муниципального образования. Под правом гражданина на участие в осуществлении местного самоуправления понимается реализация гражданином права на местное самоуправление, что позволяет выявить его индивидуальную волю, в отличие от реализации права гражданина на осуществление местного самоуправления, позволяющего выявить коллективную волю посредством сложения волей индивидов¹.

Н.С. Бондарь отмечает, что право на осуществление местного самоуправления является генетической основой муниципально-правового статуса, имеет комплексный многоуровневый характер. Его характеристики связаны с отдельными правомочиями, которые воплощают в себе те или иные возможности человека участвовать в решении вопросов местного значения, пользоваться социальными благами в рамках взаимоотношений личности с муниципальной властью².

К таким правомочиям Н.С. Бондарь относит: 1) права, обеспечивающие участие граждан в формировании представительных органов местного самоуправления, в выборах иных органов и должностных лиц местного самоуправления; 2) права граждан России на участие в местном референдуме и в других формах прямой (непосредственной) муниципальной демократии; 3) право на равный для всех граждан РФ доступ к муниципальной службе, что вытекает, хотя напрямую и не закрепляется, из системного анализа ч. 4 ст. 32 Конституции РФ (где говорится о равном доступе граждан к государственной службе) в единстве с ч. 2 ст. 3 и ст. 19 Конституции РФ, из которых вытекает принципиальное равенство статусных характеристик граждан в системе государственной и муниципальной службы; 4) право граждан на участие в отправлении правосудия посредством института мировых судей, избираемых непосредственно населением.

¹ Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов. 2003. С. 51, 58, 100–104.

² Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 506, 514.

Специфическим правомочием в составе права на осуществление местного самоуправления является юридически обеспеченная возможность граждан участвовать в осуществлении территориального общественного самоуправления, имеющая нормативной первоосновой ч.1 ст.32 Конституции РФ и получающая дальнейшее развитие и конкретизацию как в иных конституционных положениях, так и на уровне законодательного регулирования вопросов местного самоуправления (в частности, ст.27 ФЗ о местном самоуправлении 2003 г.)¹.

Имеются и другие подходы к определению содержания права на осуществление местного самоуправления².

Возникает вопрос: кто является субъектом (носителем) конституционного права на осуществление местного самоуправления? В научной литературе нет единого мнения по этой проблеме. Например, Д.Г. Жаромских утверждает, что обладателями конституционного права на осуществление местного самоуправления являются первичные субъекты местного самоуправления (население и индивиды), а также вторичные субъекты (органы местного самоуправления)³.

А.Е. Еремин указывает на таких субъектов конституционного права на осуществление местного самоуправления, как местное сообщество, отдельные граждане, органы местного самоуправления⁴.

Представляется, что право на осуществление местного самоуправления может принадлежать гражданам, населению, муниципальному образованию, органам местного самоуправления.

Основным субъектом права на осуществление местного самоуправления являются граждане, проживающие на территории муниципального образования. В соответствии с ч.1 ст.3 Федерального закона № 131-ФЗ иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, могут обладать правом на осуществление местного самоуправления в соответствии с международными договорами и федеральными законами.

При решении вопроса об участии в местном самоуправлении беженцев и вынужденных переселенцев следует учитывать факт наличия у них гражданства¹.

¹ Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 514–518.

² См. Васильев В.И. Указ. соч. С. 184; Жаромских Д.Г. Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации: Дисс... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 9.

³ Жаромских Д.Г. Указ. соч. С. 9.

⁴ Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов. 2003. С. 84, 86–87.

Таким образом, конституционное право на осуществление местного самоуправления, как и конституционные права и свободы, может быть и индивидуальным и коллективным. Оно может быть реализовано как непосредственно, так и через выборные и иные органы местного самоуправления.

Анализ Конституции РФ, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» позволяет к индивидуальным правам отнести: право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления; право граждан быть инициаторами местного референдума, участвовать в его проведении; право на индивидуальные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления; право граждан на равный доступ к муниципальной службе; право на получение полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; право на ознакомление с документами и материалами органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина; право на объединение по месту жительства, включая создание органов территориального общественного самоуправления, инициативное участие в их деятельности; право членов местного сообщества на обжалование в суд решений и действий (или бездействий) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, нарушающих индивидуальные или коллективные права местного самоуправления, и др.

К коллективным правам можно отнести: право населения на самоорганизацию и на признание городских, сельских поселений, других территорий в качестве муниципальных образований; право на самостоятельное осуществление населением власти через органы местного самоуправления; право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления; право на проведение местного референдума как формы непосредственного осуществления местного самоуправления; право на муниципальные выборы, включая выборы депутатов, членов иных выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления; право на осуществление правотворческой инициативы; право населения принимать решения по вопросам местного значения; право на самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; право на финансовую самостоятельность, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; право на установление местных налогов и сборов; право на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка; право решения вопросов установления и изменения границ муниципального образования; право на раз-

¹ Нудненко Л.А. Указ. соч. С. 225.

работку и принятие устава муниципального образования; право на судебную и иные формы государственной защиты местного самоуправления; право на коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления и др.

Право на осуществление местного самоуправления может быть ограничено. В федеральном законе № 131-ФЗ (ч. 3 ст. 3) в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ определено, что права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Кроме того, Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет в ст. 80 и 82 положения о том, что особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях и на приграничных территориях устанавливаются федеральными законами.

Право на осуществление местного самоуправления гарантируется Конституцией РФ, Федеральным Законом № 131-ФЗ. Но следует обратить внимание на то, что в ФЗ № 154-ФЗ была отдельная глава, посвященная гарантиям местного самоуправления. А в Федеральном законе № 131-ФЗ специальной главы нет. В ч. 4 ст. 3 Федерального закона указывается, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления. Они конкретизируются в других главах Федерального закона. Как представляется, следовало бы в отдельной главе расшифровать, уточнить правовые гарантии местного самоуправления.

В ст. 133 Конституции РФ содержится такая гарантия, как запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. По мнению Н.С. Бондаря, из этого следует, что на конституционные права местного самоуправления не распространяется ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Но следует согласиться с В.И. Васильевым, который подчеркивает, что запрет на ограничение прав местного самоуправления не следует понимать в абсолютно императивном смысле безотносительно к другим положениям Конституции РФ. Даже если поставить права местного самоуправления в общий ряд с основными правами и свободами, то и в этом случае надо будет признать возможность их ограничения, поскольку Конституция РФ в ч. 3 ст. 55 предполагает, что реальный, практический смысл запрета на ограничения этих прав состоит в том, что они не могут быть лимитированы

ны никаким другим органом, кроме парламента РФ, и никаким другими актом, кроме федерального закона¹.

Таким образом, конституционное право на осуществление местного самоуправления является комплексным. Его реализация должна способствовать обеспечению демократической сущности местного самоуправления, дальнейшему развитию местного самоуправления в РФ. Реальным местное самоуправление будет тогда, когда граждане действительно включаются в решение местных проблем, готовы взять на себя ответственность за жизнь в своем городе, поселке, деревне. Но в настоящее время граждане слабо вовлечены в самоуправленческий процесс, уровень активности граждан далеко не достаточен. В связи с этим перед законодателем, юридической наукой стоит задача создания такого механизма, который бы обеспечивал эффективную реализацию конституционного права на осуществление местного самоуправления.

¹ *Васильев В.И.* Указ. соч. С. 185