УДК 342.25

Гончарук Н.С.,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; доцент кафедры административного и финансового права, кандидат политических наук
(Российская Федерация, г. Москва)

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы конституционно-правового статуса населения Российской Федерации как субъекта местного самоуправления, а также проблемы, возникающие с практической реализацией данных норм.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, местное самоуправление, права граждан, конституционно-правовой статус населения.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Конституция, федеральные конституционные законы, Закон о местном самоуправлении 2003 г., другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Глава 2 Конституции Российской Федерации закрепляет основы правового статуса личности в России, то есть провозглашает важнейшие права, свободы и обязанности.

В указанном перечне право граждан на местное самоуправление не содержится. Вместе с тем из смысла положений ч. 2, 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ст. 130—133 Конституции, в которых уточняются формы реализации данного права, явственно вытекает его конституционный характер.

Понятие «местное самоуправление» впервые получило законодательное закрепление в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Этот Закон устанавливал систему местного самоуправления, которая включала местные Советы народных депутатов в качестве основного ее звена, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Местное самоуправление осуществлялось в границах административно-территориальных единиц. В качестве основы местного хозяйства закреплялась коммунальная собственность.

В соответствии с данным Законом был принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», который ввел понятие «муниципальная собственность», наделил Советы и соответствующие органы управления собственной компетенцией, заменил исполнительные комитеты на местные администрации, возглавляемые Главой, действующим на основе единоначалия, подотчетные соответствующим местным Советам и вышестоящим исполнительным органам в пределах их компетенции. Закон подробно регламентировал формы организации и деятельности органов местного самоуправления и их компетенцию. Республики в составе Российской Федерации были наделены правом принимать законодательные акты по вопросам местного самоуправления.

После подписания 31 марта 1992 г. Федеративного договора, отнесшего установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов, право на собственное правовое регулирование местного самоуправления получили и остальные субъекты РФ.

Нормы Закона «О местном самоуправлении в РСФСР», регламентирующие полномочия местной администрации (ст. 49—76) и вопросы организации территориального общественного самоуправления, действовали в части, не противоречащей Конституции, и после принятия Закона о местном самоуправлении 2003 г.

Важнейшим документом, регламентирующим осуществление местного самоуправления в России, является Конституция. В Конституции были впервые закреплены важнейшие начала организации и деятельности местного самоуправления, определены его место и роль в государственно-правовой структуре российского общества.

Конституционное регулирование местного самоуправления не имеет аналогов в зарубежных федеративных государствах, где регламентация местного самоуправления отнесена к ведению субъектов Федерации. Специфические условия возрождения и развития местного самоуправления в России предопределили необходимость прямого, активного влияния федеральных органов государственной власти и, соответственно, федерального законодательства на процессы формирования и деятельности местного самоуправления. Поэтому в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов .

Таким образом, Конституция определяет пределы правового регулирования организации местного самоуправления для федеральных органов государственной власти — установление единых, общих для всей территории России основ построения и функционирования муниципальной власти.

Конституция закрепляет целый комплекс норм и институтов муниципально-правового значения, к которым относятся: 1) институты местного самоуправления как основа конституционного строя, одна из форм народовластия (ст. 3, 8, 9,12); 2) институты правового положения человека и гражданина в системе местного самоуправления (ст. 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46); 3) институты организации и функционирования местного самоуправления как особой публичной (муниципальной) власти (ст. 130—133).

Конституция, признавая право граждан на местное самоуправление, гарантиру-

ет его осуществление в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций через формы прямой и представительной демократии (ст. 130, 132). Она определяет также сферу деятельности местного самоуправления — вопросы местного значения, допуская при этом возможность делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 130, 132).

Кроме того, Конституция устанавливает важнейшие гарантии прав местного самоуправления: а) самостоятельность определения структуры органов местного самоуправления (ст. 131); б) необходимость учета мнения населения при изменении границ, территории местного самоуправления (ст. 131); в) обязательность передачи органам местного самоуправления соответствующих материальных и финансовых средств при наделении их отдельными государственными полномочиями (ст. 132); г) компенсация дополнительных расходов местного самоуправления, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133); д) запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федераль-ными законами, а также судебная защита этих прав (ст. 133).

Не менее важные нормы установлены во второй главе Конституции, посвященной правам и свободам человека и гражданина: согласно ст. 18, права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления; в ст. 32 за гражданами России закрепляется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; в соответствии со ст. 33 граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; ст. 40, 41 и 43 определяют направления деятельности органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства, медицинского обслуживания, основного общего и среднего профессионального образования.

Вопросы местного самоуправления напрямую затрагиваются в общей сложности в девятнадцати статьях Конституции и являются нормами прямого действия, подлежат непосредственному применению, в том числе судебными органами. Особое место в системе правовых основ местного самоуправления занимают постановления Конституционного Суда РФ. Данный судебный орган не является правотворческим, однако его решения имеют общеобязательный характер. Постановления Конституционного Суда РФ содержат целый комплекс положений, имеющих нормативный характер и относящихся к порядку определения и изменения территориальных основ местного самоуправления, определению структуры органов местного самоуправления, взаимоотношениям муниципальных и государственных органов власти, порядку делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления, осуществлению государственного (административного) контроля за органами местного самоуправления, порядку приватизации отдельных объектов муниципальной собственности, защите муниципальных избирательных прав граждан, порядку отзыва выборных лиц местного самоуправления, бюджетному устройству и т. д.

Конституция Российской Федерации устанавливает систему форм осуществления гражданами местного самоуправления. В ч. 2 ст. 130 уточняется, что местное самоуправление осуществляется гражданами путём референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Таким образом, граждане могут реализовывать право на местное самоуправление через формы прямой и представительной демократии, при этом Конституция РФ предусматривает равные гарантии их реализации.

В настоящее время комплексное регулирование организационных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления устанавливается в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». За истекший период со дня вступления в действие данной закона в него внесено довольно много дополнений и изменений.

В содержательном отношении «конституционно-правовой статус» — видовое понятие по отношению к более общим категориям: «правовой статус» и «статус».

Понятие «статус» (лат. status — состояние, положение) используется в различных отраслях права. В философском значении статус субъекта общественных отношений подразумевает его положение и связь с другими субъектами отношений. В правовом смысле субъекту присущ определенный круг прав и обязанностей (полномочий). Именно в соответствии со своим статусом субъект приобретает права и на него возлагаются обязанности.

Категория «правовой статус» широко употребляется в российском законодательстве. Непосредственно в Конституции Российской Федерации используются понятия «основы правового статуса личности» (ст. 64), «статус субъекта Российской Федерации», «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации», «статус республики», «статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» (ч. 1, 2, 5 ст. 66, ч. 1 ст. 137). Еще более широко это понятие используется в иных источниках отрасли конституционного права.

Как полагает ряд учёных, конституционный статус субъекта Федерации — это совокупность установленных нормами Основного закона государства прав, гарантий их реализации, обязанностей, ответственности субъекта Федерации. К элементам статуса субъекта Федерации относятся права, полномочия, обязанности и ответственность, а также принадлежность к определенному виду субъектов. Обобщая взгляды различных ученых, можно констатировать весьма широкое структурирование элементов статуса субъекта публичной власти. В его содержание включают порядок формирования, задачи и функции, принципы деятельности, права и обязанности (полномочия), гарантии деятельности и ответственность. При этом очевидно, что структуры статуса таких носителей публичной власти, как общности (народ, население), территориально-публичное учреждение власти (государство, государственно-территориальное образование, муниципалитет) и исполнители публичной воли общностей (органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица), имеют разную сущностную и содержательную характеристику статуса. В частности, такой элемент статуса, как территория, присущ лишь территориально-публичным учреждениям власти. В свою очередь общности, в отличие от органов власти, являются первичными носителями публичной власти и обладают особыми исключительными полномочиями, реализуемыми в коллективных формах непосредственной демократии.

В каждой отрасли права формируется своя система норм, определяющих правовой статус субъекта правоотношений. Соответственно в юридической литературе выделяются конституционно-правовой, административно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой и другие отраслевые статусы субъектов права.

Таким образом, конституционно-правовой статус населения — это правовой статус, регулируемый нормами конституционного права.

Категория «конституционно-правовой статус» выполняет интегрирующую функцию, она позволяет сформировать базисный каркас правовых связей, характерных для других отраслей права, в единую систему, единый комплекс. В отличие от муниципально-правового статуса, конституционно-правовой статус населения формируется из базовых элементов правового статуса населения как субъекта местного самоуправления в Российской Федерации. Эти элементы определяются непосредственно в Конституции и, как правило, развиваются в статусных законах. Именно такой характер конституционно-правового регулирования присущ Конституции РФ, конституциям, уставам субъектов РФ и статусному Федеральному закону о местном самоуправлении. Следуя содержанию Конституции РФ и базисного Федерального закона № 131-ФЗ, можно было бы выделить четыре основных элемента конституционно-правового статуса населения в Российской Федерации:

— основные (общие) принципы местного самоуправления,

— права населения по осуществлению местного самоуправления и формы их реализации,

— гарантии защиты интересов населения,

— ответственность населения за осуществление местного самоуправления.

Правовой статус следует отличать от такого понятия, как правоспособность, то есть способность населения и отдельных его представителей реализовывать свои конкретные

права. Граждане и не граждане РФ, представляющие население муниципального образования, обладают различными видами правоспособности, например избирательной правоспособностью; гражданской правоспособностью (ст. 18 Гражданского кодекса РФ); жилищной правоспособностью (ЖК РФ) и др.

Базисным элементом конституционно-правового статуса населения являются основные (общие) принципы местного самоуправления. Эти принципы предопределяют характер и возможности реализации населением своих полномочий как источника и носителя местной публичной власти и соответственно создают предпосылки для эффективной защиты правовыми средствами интересов населения. Конституция РФ устанавливает систему основных прав и форм непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. В ч. 2 ст. 230 Конституции Российской Федерации устанавливается, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления. Таким образом, население и отдельные граждане могут реализовывать право на местное самоуправление через формы прямой и представительной демократии, при этом Конституция Российской Федерации предусматривает равные гарантии их реализации.

Основные права, условия и порядок реализации форм участия населения в осуществлении местного самоуправления нашли свое закрепление в гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ, а также в других федеральных законах. Конституции, уставы и законы субъектов РФ развивают и дополняют формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Необходимо отметить, что по своей природе права населения аналогичны понятию прав народов, а не прав граждан. Вместе с тем большинство исследователей не склонны противопоставлять права населения и права граждан на осуществление местного самоуправления и относят их к институту правового положения личности.

С точки зрения базовых конституционно-правовых ценностей муниципальной демократии местное самоуправление выступает прежде всего как институт индивидуальных и коллективных прав населения по самостоятельному и под свою ответственность решению вопросов местного значения, т.е. институт правового положения личности .

Рассматривая население в качестве источника и носителя публичной власти, важно учитывать, что природа его прав имеет публично-правовой характер, их целью является осуществление власти, а их ненадлежащая реализация влечет за собой определенные негативные правовые последствия (например, признание выборов или референдума несостоявшимися вследствие неявки избирателей, то есть их пассивного отношения к выборам). Особую природу имеют права по осуществлению контроля за деятельностью органов местного самоуправления и применению мер ответственности (например, выражение недоверия и отзыв). По своей природе эти права близки к полномочиям. Не случайно иногда в работах по местному самоуправлению в отношении населения говорится не только о правах, но и о полномочиях. В частности, обладая свободой в формировании органов местного самоуправления, население муниципального образования в то же время располагает и властными полномочиями по отношению к этим органам и их должностным лицам, включая возможность установления различных форм их ответственности перед населением, в том числе досрочного прекращения полномочий путем отзыва.

Круг прав населения весьма разнообразен и не может рассматриваться как завершенная система. По мере расширения степени вовлечения населения и его отдельных представителей в осуществление местного самоуправления могут возникать новые виды прав (полномочий). В настоящее время среди основных прав населения отечественные правоведы называют право выбирать структуру органов местного самоуправления, право на изменение границ территории муниципального образования, на преобразование муниципальных образований, на принятие устава муниципального образования, право на местные выборы и местный референдум и др.

В ст. 12 Конституции Российской Федерации установлено, что в Российской Федерации не только признается, но и гарантируется местное самоуправление. Более подробно конституционно-правовой статус местного самоуправления определен в гл. 8 Конститу-

ции Российской Федерации и Федеральном законе № 131-ФЗ. Этот Федеральный закон в соответствии с его преамбулой определяет государственные гарантии местного самоуправления в Российской Федерации.

Следует отметить, что в отличие от ранее действовавшей редакции в новом Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержится специальной главы о гарантиях местного самоуправления. Однако это не означает, что федеральный законодатель отказался от установления законом таких гарантий. Правовые гарантии местного самоуправления закреплены в различных статьях данного Федерального закона, а также в иных федеральных законах.

В системе гарантий выделяются как общие гарантии, так и специальные гарантии защиты интересов населения.

Общие гарантии предоставляются со стороны государства и создают основные условия для осуществления местного самоуправления. К ним относятся: запрет на ограничение прав местного самоуправления; обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями, а также самими органами местного самоуправления и гражданами; рассмотрение обращений граждан, а также органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, государственными должностными лицами, организациями, к которым эти обращения направлены для защиты интересов населения; гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления; судебная защита местного самоуправления.

К специальным гарантиям защиты интересов населения можно отнести закрепленные Федеральным законом № 131-ФЗ полномочия населения по контролю за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, по возможности отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, а также другие виды и меры ответственности перед населением должностных лиц и органов местного самоуправления.

Таким образом, можно заключить, что вопросы понимания и содержания конституционно-правового статуса населения как субъекта местного самоуправления, выделения его основных элементов требуют особого внимания и проработки, являясь неотъемлемой частью системы демократии.

[1] Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета от 25 декабря 1993 г.; СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

[2] Ларькина А.П. Конституционное право граждан на местное самоуправление: некоторые проблемы практической реализации // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2009. № 2. С. 23 – 24.

[3] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

[4] Брежнев О.В. Федеральное законодательство об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: проблемы применения, тенденции развития, перспективы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление, 2010. № 4. С. 16 – 18.

Goncharuk N.S., e-mail: gontscharuk@yandex.ru
Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation, associate professor of the department of administrative and financial law, Candidate of Political Sciences (Russian Federation, Moscow)

CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO LOCAL GOVERNMENT: SOME PROBLEMS OF PRACTICAL IMPLEMENTATION

In the article the issues of constitutional-legal status of population in the Russian Federation as a subject of local government, as well as the problems arising from implementation of these norms are considered.

Key words: Constitution of the Russian Federation, local government, rights of citizens, constitutional-legal status of population.