

Е.С. Шугрина

# ПОНЯТИЕ ПРАВА НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Термин «местное самоуправление» является довольно многозначным. В научной литературе принято рассматривать местное самоуправление как право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведывание местными делами; деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения; форму народовластия, т.е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти; одну из разновидностей социального управления, которое существует наряду с государственным управлением; одну из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей (деление властей по горизонтали) определяет систему управления (деление властей по вертикали). В последнее время в связи с проведением административной реформы, реформы местного самоуправления появляется новая характеристика местного самоуправления как института организации и предоставления услуг гражданам.<sup>1</sup>

Такая многозначность, безусловно, оказывает влияние на понимание смысла категорий «право на местное самоуправление», «право на осуществление местного самоуправления». <sup>2</sup> В главе 2 Конституции РФ не содержится прямого установления таких прав. Хотя право граждан на осуществление местного самоуправления и не названо в числе прав и свобод человека и гражданина, содержащихся в главе 2 Конституции РФ, оно является конституционным по смыслу части 2 статьи 3, части 2 статьи 32, статей 130–133 Конституции РФ и реализуется гражданами путем референдумов, выборов, иных форм прямого волеизъявления. <sup>3</sup> Кроме того, в статье 133 Конституции РФ речь идет о запрете на ограничение прав местного самоуправления. Таким образом, в самой Кон-

ституции РФ фактически предусмотрены комплексные права местного самоуправления.

Федеральный законодатель достаточно быстро высказал свою позицию по рассматриваемому вопросу, отнеся права местного самоуправления к числу конституционных. Так, уже в июне 1994 г. Государственная Дума принимает постановление, в котором регулируются отдельные вопросы обеспечения конституционных прав населения на местное самоуправление.<sup>4</sup> Чуть позже, в 1996 г. Государственная Дума принимает новое постановление, в котором фактически уточняется формулировка самого права на местное самоуправление – речь уже идет о праве населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.<sup>5</sup> Однако это право по-прежнему называется конституционным. В ноябре 1999 г. в Государственную Думу группой депутатов был внесен проект федерального закона «Об основных гарантиях граждан на участие в осуществлении местного самоуправления».<sup>6</sup> Федеральные законы 1995 и 2003 гг. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержат отдельные статьи, посвященные праву граждан РФ на осуществление местного самоуправления.

Определенный интерес представляет анализ позиции Конституционного Суда РФ по рассматриваемому вопросу – как формулирует Конституционный Суд данное право, что под ним понимает и относит ли его к числу конституционных.

Еще в 1996 г. Конституционный Суд РФ, рассматривая закрепленные в Конституции РФ права, уже назвал право народа на осуществление своей власти через органы местного самоуправления (статья 3, часть 2), права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (статья 32, часть 2), осуществлять местное самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления (статья 130, часть 2).<sup>7</sup> Причем в особом мнении судья Конституционного Суда РФ Э.М. Аметистов раскрыл, что понимается под правами граждан на самоуправление: самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных ему полномочий (статья 12); самостоятельное решение населением вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные органы местного самоуправления (статья 130); осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (статья 131); запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией (статья 133).

В 1997 г. в постановлении по «Удмуртскому» делу Конституционный Суд РФ поднял вопрос о невозможности лишения населения конституционного права на осуществление местного самоуправления, подразумевая под ним право на самостоятельное решение вопросов местного значения<sup>8</sup>. Однако в особом мнении судьи Н.В. Витрука отмечается, что Конституция РФ в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» не закрепляет право граждан на создание местного самоуправления. Она весьма осторожно формулирует право населения в сфере местного самоуправления в статьях, непосредственно посвященных местному самоуправлению (часть 2

статьи 130, статья 131). В них говорится о праве на осуществление местного самоуправления. Это подтверждает, что источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция и закон, а не согласие и воля населения, которое имеет право лишь участвовать в осуществлении местного самоуправления.

В этом же году в другом постановлении Конституционный Суд РФ указал, что наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований – существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, в том числе права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.<sup>9</sup> Если в предыдущих постановлениях Конституционного Суда речь шла о населении поселений как о носителе конституционных прав, то в данном постановлении фактически заложена база для признания муниципального образования как субъекта данного конституционного права.

Вопрос о важности обеспечения права на осуществление местного самоуправления был поднят в другом постановлении Конституционного Суда РФ. Так, было отмечено, что, для того чтобы защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация, как суверенное государство, вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.<sup>10</sup>

В 1998 г. в постановлении по делу «Республики Коми» Конституционный Суд РФ опять повторил высказанную ранее позицию о невозможности лишения населения городского, сельского поселения, независимо от его численности, права на осуществление местного самоуправления (часть третья пункта 1 статьи 12). Действия (бездействие) населения (органов местного самоуправления) по определению структуры органов местного самоуправления, препятствующие реальному осуществлению местного самоуправления, должны быть скорректированы федеральными органами государственной власти в целях обеспечения прав и свобод граждан, в том числе права на осуществление местного самоуправления.<sup>11</sup>

Линия на необходимость установления гарантий реализации права на осуществление местного самоуправления был продолжена и в других постановлениях Конституционного Суда РФ. Так, Конституционным Судом был поднят вопрос о праве граждан на осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц в установленных законом формах.<sup>12</sup>

В 2000 г. в постановлении по «Курскому» делу<sup>13</sup> Конституционный Суд РФ подчеркнул, что по смыслу статей 32 (часть 2), 130, 131 и 132 Конституции РФ граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъ-

явления через выборные и другие органы самоуправления. Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как создание самого муниципального образования, так и приобретение права проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления происходят на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ положения законов Курской области, предусматривающие возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на части территории субъекта РФ.

В 2002 г. в постановлении по делу «Злобина – Хнаева»<sup>14</sup> указывается, что субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования (статья 3, часть 2; статьи 12 и 130, часть 2, Конституции РФ). Оно вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления (статья 133 Конституции РФ), в том числе путем воздействия на выборных должностных лиц местного самоуправления в различных, не противоречащих закону, формах. Контроль населения за деятельностью этих должностных лиц, устанавливаемый в качестве предпосылки соответствующего воздействия, представляет собой, по существу, одно из средств самоорганизации населения. При этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления.

Следует обратить особое внимание на новый подход к трактовке субъектов права на местное самоуправление. Уже достаточно четко говорится о муниципальных образованиях как о территориальных объединениях граждан. Эта позиция была дополнительно раскрыта в Постановлении Конституционного Суда РФ по «Челябинскому» делу следующим образом: «Общий принцип определенности правовой нормы получает подтверждение и в принципе равенства прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления, что в сфере бюджетных правоотношений предполагает, в том числе, юридическое равенство муниципальных образований в их взаимоотношениях с субъектом РФ и, в конечном счете, является одной из гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства».<sup>15</sup>

В вышеприведенных правовых позициях неоднократно говорилось о гражданах как о субъекте права на осуществление местного самоуправления. Поэтому следует привести еще одну позицию Конституционного Суда, в которой указывается, что по смыслу конституционного регулирования

прав граждан и населения на осуществление местного самоуправления (статьи 12, 130–133 Конституции РФ) круг лиц, участвующих в местном самоуправлении, в том числе путем выборов в органы местного самоуправления, должен определяться с учетом природы местного самоуправления как особого вида публичной власти, смысл которого заключается в защите прав и интересов жителей конкретной территории.<sup>16</sup> Это означает, что местное самоуправление должно обеспечивать права и законные интересы именно тех граждан, чье постоянное или преимущественное проживание на территории соответствующего муниципального образования дает основание для отнесения их к населению данного муниципального образования. Именно постоянное или преимущественное проживание гражданина на территории муниципального образования предполагает его причастность как члена муниципального сообщества к вопросам местного значения. Иные категории лиц, в том числе военнослужащие, проходящие военную службу в воинских частях, военных организациях и учреждениях, расположенных на территории соответствующего муниципального образования и до призыва постоянно или преимущественно не проживавшие на территории данного муниципального образования, не являясь членами муниципального сообщества, не могут быть признаны субъектами местного самоуправления.

Эта же позиция была еще раз использована в 2006 г. при вынесении решения по «Кабардино-Балкарскому» делу.<sup>17</sup> Конституционный Суд отметил, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (статья 131, часть 1, Конституции РФ). Следовательно, именно эти территории выступают пространственной сферой реализации права на осуществление местного самоуправления и одновременно – пространственным пределом осуществления муниципальной власти, при этом имеется в виду, что признание, гарантирование и осуществление местного самоуправления должно быть обеспечено на всей территории РФ.

Таким образом, на конституционный характер права граждан на осуществление местного самоуправления постоянно обращается внимание в решениях Конституционного Суда РФ. Его позиция нашла свое концентрированное выражение в постановлении по «Курскому» делу,<sup>18</sup> в котором Конституционный Суд подчеркнул, что «недопустимость ограничения прав местного самоуправления составляет одну из основ его конституционного статуса» и в то же время связана с регулированием прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим ограничение прав местного самоуправления Конституционным Судом РФ трактуется как ограничение нормативно-правового содержания и полноты права граждан на осуществление местного самоуправления, соответственно, на порядок ограничения этого права Конституционный Суд РФ распространяет требования части 3 статьи 55 Конституции РФ (об ограничении прав и свобод человека и гражданина).<sup>19</sup>

Таким образом, во-первых, подтверждено право граждан не на самоуправление, а на его осуществление. Во-вторых, ограничено содержание этого права – оно исключает возможность создания и упразднения му-

ниципального образования по воле населения (хотя при создании муниципальных образований, как и при изменении границ их территорий, мнение населения обязательно учитывается). Эта официальная позиция служит существенным аргументом в научном споре по поводу субъективных свойств права на осуществление местного самоуправления<sup>20</sup>.

Следует отметить, что в научной литературе нет однозначного мнения о том, что есть право на местное самоуправление и право на осуществление местного самоуправления. Например, по мнению судьи Верховного Суда РФ Б.А. Горохова, права местного самоуправления включают в себя и права граждан, и права органов местного самоуправления (осуществляемые от имени и в интересах граждан).<sup>21</sup> Схожей позиции придерживается и А.А. Сергеев, который утверждает, что «права местного самоуправления» – это комплексное понятие, объединяющее права муниципальных образований как субъектов публичных и гражданских отношений, органов и должностных лиц местного самоуправления, а также права граждан на осуществление местного самоуправления.<sup>22</sup>

А.Р. Еремин выделяет право на местное самоуправление, право на осуществление местного самоуправления и право на участие в местном самоуправлении. По его мнению, право на местное самоуправление – это комплексное право, включающее в себя общепризнанные и конституционно 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 требование предоставления такого права и возможности его реализации в пределах муниципального образования. Под правом гражданина на участие в осуществлении местного самоуправления предлагается понимать реализацию 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 воли индивидов.<sup>23</sup>

Н.С. Бондарь отмечает, что право на осуществление местного самоуправления составляет своего рода генетическую основу всей системы муниципальных прав и свобод гражданина, его самоуправленческого статуса<sup>24</sup>. По его мнению, характеристикой права на осуществление местного самоуправления являются отдельные правомочия, которые воплощают в себе те или иные возможности человека участвовать в решении вопросов местного значения, пользоваться социальными благами в рамках взаимоотношений с муниципальной властью. К таким правомочиям относятся:

- права, обеспечивающие участие граждан в формировании представительных органов местного самоуправления, в выборах иных органов и должностных лиц местного самоуправления, – это целый комплекс,

система муниципальных избирательных прав граждан РФ; в силу их особой значимости законодательством предусмотрены специальные средства их юридического гарантирования;

- права граждан России на участие в местном референдуме и в других формах прямой (непосредственной) муниципальной демократии;
- право на равный для всех граждан РФ доступ к муниципальной службе, что предполагается, хотя напрямую и не закрепляется, в части 4 статьи 32 Конституции РФ (где говорится о равном доступе граждан к государственной службе);
- право граждан на участие в отправлении правосудия, в частности посредством института мировых судей, избираемых непосредственно населением.

Позже, в другой своей работе Н.С. Бондарь пишет, что права граждан РФ на осуществление местного самоуправления являются элементом (правомочием) права на участие в управлении делами государства, которое, в свою очередь, само по себе является сложным, комплексным по своему содержанию правом, получающим многоуровневую нормативно-правовую регламентацию, начиная с конституционного признания в Основном Законе и заканчивая актами местного нормотворчества муниципальных образований.<sup>25</sup>

В.И. Васильев обращает внимание на то, что нужно четко различать право на местное самоуправление и право на осуществление местного самоуправления, подчеркивает, что это не одинаковые юридические категории. Право на самоуправление не существует как субъективное право. 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. Игнорирование этого различия может привести не только к ошибочным выводам в теории, но и к усложнению практики местного самоуправления.<sup>26</sup>

«Понятие «право местного самоуправления», воспроизводящее формулу статьи 133 Конституции РФ, не идентично понятию «права граждан на осуществление местного самоуправления». Первое шире второго, права местного самоуправления имеют весьма важную компетенционную (муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления) составляющую. И хотя эта составляющая непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание права граждан на осуществление местного самоуправления, она имеет относительно самостоятельное значение и особый механизм защиты».<sup>27</sup>

По мнению Д.Г. Жаромских, содержание конституционного права на осуществление местного самоуправления включает в себя классическую триаду правомочий субъективного юридического права (на совершение собственных действий, на требования от обязанного лица совершения дей-

ствий в пользу управомоченного и притязание); при этом в зависимости от характера решаемых вопросов местного значения в содержании данного конституционного права условно можно выделить уставно-правовые, организационные, территориальные, штатные и финансово-экономические правомочия.<sup>28</sup>

Также как и Н.С. Бондарь, В.И. Васильев выделяет отдельные правомочия, составляющие комплексное право на осуществление местного самоуправления. Но классификация правомочий уже иная. По его мнению, конституционное значение имеют правомочия, обеспечивающие:

- право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;
- участвовать в местных референдумах и иных формах прямой демократии;
- иметь доступ к муниципальной службе;
- обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

Кроме того, отмечается, что осуществление местного самоуправления предполагает и другие правомочия граждан, которые могут быть индивидуальными, принадлежащими каждому гражданину и реализуемыми отдельными членами территориального коллектива независимо от других его членов, и коллективными, осуществление которых возможно лишь посредством коллективных действий всех или большинства членов территориального коллектива.<sup>29</sup>

Таким образом, для полной характеристики права на осуществление местного самоуправления необходимо последовательно проанализировать, какие отдельные правомочия могут быть отнесены к этому комплексному праву и в каких формах может осуществляться право на местное самоуправление, может ли данное право быть ограничено, кто является субъектом его осуществления.

Теория муниципальных прав и свобод сейчас находится на этапе своего становления и развития. Пожалуй, наиболее последовательным разработчиком этой теории является Н.С. Бондарь; весомый вклад был сделан В.И. Васильевым, А.Р. Ереминым, В.А. Максимовым. Следует отметить, что в последнее время в работах, посвященных правам человека, начинают рассматриваться отдельные вопросы относительно права на местное самоуправление или на его осуществление.

Чаще всего в литературе, посвященной правам человека, исследуется вопрос, к каким правам следует относить право на осуществление местного самоуправления. Наиболее традиционной является такая точка зрения: если исходить из того, что политические права призваны обеспечить реализацию принципа народовластия, при этом местное самоуправление выступает одной из форм реализации данного принципа, то право на местное самоуправление можно отнести к числу политических прав. Вместе с тем право на местное самоуправление следует рассматривать гораздо шире, поскольку само местное самоуправление касается не только вопросов общественно-политической жизни, но и экономических, социальных, культурных. Поэтому политические права служат одним из инструментов реализации данного права.<sup>30</sup>



Политические права, свободы закрепляются не только в главе 2 Конституции РФ, специально посвященной правам и свободам человека и гражданина, но и в иных главах Конституции РФ. Так, о самоопределении и равноправии народов говорится уже в конституционной преамбуле, а также в части 3 статьи 5. Право многонационального народа РФ на власть устанавливает статья 3 Конституции. Право на гражданство зафиксировано в статье 6. Право на объединение в политические партии впервые вытекает не из статьи 30 (глава 2), а из статьи 13 (глава 1) Конституции РФ. Закрепление политических прав, свобод в главе 1 «Основы конституционного строя» задает их первенствующее положение в системе иных политических прав и свобод, в том числе закрепляемых в иных главах Конституции РФ. Дело в том, что в силу части 2 статьи 16 Конституции никакие другие ее положения (т.е. содержащиеся в главах 2–9 и в разделе 2) не могут противоречить основам конституционного строя РФ (т.е. положениям главы 1 Конституции РФ).<sup>31</sup> Можно сделать вывод, что, несмотря на отсутствие упоминания права на осуществление местного самоуправления в главе 2 Конституции РФ, есть серьезные основания относить его к числу конституционных.

По мнению Р.М. Усмановой, права граждан на осуществление местного самоуправления имеют ряд существенных признаков: 1) реализация этих прав предполагает связь с конкретным муниципальным образованием; 2) они являются элементом конституционного правового статуса граждан и производны от него; 3) перечень их устанавливается Конституцией РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ, законами субъектов РФ. Однако уставом муниципального образования данный перечень может быть увеличен с учетом национальных, исторических традиций и детально конкретизирован.<sup>32</sup>

Право на осуществление местного самоуправления представляет собой совокупность индивидуальных и коллективных прав. Такая комплексная природа дает основание некоторым авторам использовать в необходимых случаях и термин «муниципальные права» для обозначения всей совокупности индивидуальных или коллективных прав.

Коллективные права на местное самоуправление (в отличие от индивидуального права) можно определить как права, обладателями которых является местное сообщество (население), осуществляющее самостоятельную деятельность в пределах муниципального образования. Территориальная «привязка» коллективных прав позволяет говорить о сообществе жителей, наделенных правом: а) принимать решения самостоятельно, б) участвовать в принятии решений, в) осуществлять самоуправленческую деятельность через избираемых представителей.<sup>33</sup> К коллективным правам относятся:<sup>34</sup>

1. Право населения на самоорганизацию и на признание городских, сельских поселений, других территорий в качестве муниципальных образований (часть 1 статьи 130 Конституции РФ, статья 12 Федерального закона № 131-ФЗ).
2. Право на самостоятельное осуществление населением власти через органы местного самоуправления (часть 2 статьи 3 Конституции, статьи 3, 35–39 Федерального закона № 131-ФЗ).

3. Право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления (часть 1 статьи 131 Конституции РФ; статья 34 Федерального закона № 131-ФЗ).
4. Право на проведение местного референдума как формы непосредственного осуществления местного самоуправления (часть 3 статьи 3 Конституции РФ, статья 22 Федерального закона № 131-ФЗ).
5. Право на муниципальные выборы, включая выборы депутатов, членов иных выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления (часть 3 статьи 3 Конституции РФ, статья 23 Федерального закона № 131-ФЗ).
6. Право на осуществление правотворческой инициативы (статья 25 Федерального закона № 131-ФЗ).
7. Право населения принимать решения по вопросам местного значения (часть 1 статьи 130 Конституции).
8. Право на самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (часть 1 статьи 130 Конституции РФ; пункт 3 части 1 статьи 15, пункт 3 части 1 статьи 16, статья 51 Федерального закона № 131-ФЗ).
9. Право на финансовую самостоятельность, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета (часть 1 статьи 132 Конституции РФ, статьи 52, 53, 55 Федерального закона № 131-ФЗ).
10. Право на установление местных налогов и сборов (часть 1 статьи 132 Конституции РФ, пункт 2 части 1 статьи 55, статья 57 Федерального закона № 131-ФЗ).
11. Право на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка (часть 1 статьи 132 Конституции РФ, пункт 8 части 1 статьи 15, пункт 9 части 1 статьи 16, пункт 6 части 3 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ).
12. Право решения вопросов установления и изменения границ муниципального образования (часть 2 статьи 131 Конституции РФ, часть 2 статьи 10, статьи 11, 12 Федерального закона № 131-ФЗ).
13. Право на разработку и принятие устава муниципального образования (пункт 1 части 1 статьи 17, пункт 1 части 3 статьи 28, пункт 1 части 10 статьи 35, пункт 1 части 1, часть 2 статьи 43, статья 44 Федерального закона № 131-ФЗ).
14. Право на судебную и иные формы государственной защиты местного самоуправления (статья 133 Конституции РФ, части 3 и 4 статьи 3, статья 19, часть 2 статьи 20, часть 3 статьи 21, часть 7 статьи 44, часть 3 статьи 73, часть 3 статьи 74, часть 6 статьи 75 Федерального закона № 131-ФЗ).
15. Право на коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления (статья 33 Конституции РФ, статья 32 Федерального закона).

Очевидно, что данный перечень коллективных прав местного сообщества на самоуправление не является исчерпывающим. Но и он дает представление о широте соответствующих прав, их разноплановом содержании и многоцелевом назначении как нормативно-правовой осно-

вы выражения коллективистских начал муниципальной демократии. «Важно при этом учитывать, что, несмотря на тот факт, что субъектами коллективных прав являются местные сообщества в целом, эти права не могут быть реализованы в отрыве от социально-политической, экономической, гражданской активности отдельных членов сообщества и в отрыве от реализации индивидуальных муниципальных прав граждан. Так, коллективному праву местного сообщества на местный референдум соответствует индивидуальное право его членов на участие в местном референдуме. В некоторых же случаях устанавливаются точные количественные показатели, связанные с тем, что реализация лишь определенным числом членов местного сообщества их индивидуальных муниципальных прав может дать новую качественную величину в виде института муниципальной демократии, выражающего коллективную волю местного сообщества. Показательно в этом плане коллективное право местного сообщества на правотворческую инициативу: сама по себе правотворческая инициатива местного сообщества есть, по существу, суммарное выражение индивидуальных волевых актов определенного количества членов местного сообщества, поддержавших соответствующую инициативу (связанную с необходимостью принятия нормативного акта по вопросам местного значения или с отменой действующего акта местного самоуправления)».<sup>35</sup>

Система индивидуальных прав может быть представлена следующим образом:<sup>36</sup>

1. Право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (часть 2 статьи 32 Конституции, часть 1 статьи 3, статья 23 Федерального закона № 131-ФЗ).
2. Право граждан быть инициаторами местного референдума, участвовать в его проведении (часть 2 статьи 32 Конституции, часть 1 статьи 3, статья 22 Федерального закона № 131-ФЗ).
3. Право на индивидуальные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления (статья 33 Конституции, статья 32 Федерального закона № 131-ФЗ).
4. Право граждан на равный доступ к муниципальной службе (часть 2 статьи 3, статья 42 Федерального закона № 131-ФЗ).
5. Право на получение полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (пункт 7 части 1 статьи 17, часть 4 статьи 28, часть 3 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ).
6. Право на ознакомление с документами и материалами органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина (часть 2 статьи 24 Конституции, пункт 7 части 1 статьи 17, часть 3 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ).
7. Право на объединение по месту жительства, включая создание органов территориального общественного самоуправления, инициативное участие в их деятельности (статья 30 Конституции; статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ).

8. Право членов местного сообщества на обжалование в суде решений и действий (или бездействий) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, нарушающих индивидуальные или коллективные права местного самоуправления (статья 46 Конституции, часть 9 статьи 22, статья 78 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вместе с тем перечень муниципальных прав граждан можно было бы существенно расширить за счет конкретизированных на уровне уставов муниципальных образований положений о возможностях использования гражданами представительных и непосредственных форм их участия в осуществлении местного самоуправления, как, например<sup>37</sup>:

- право досрочного отзыва населением выборных должностных лиц, депутатов представительного органа местного самоуправления;
- право на выражение недоверия органу местного самоуправления;
- право на осуществление контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих в установленных законодательством и уставом муниципального образования формах;
- право каждого члена местного сообщества на участие в работе выборных органов городского самоуправления, включая возможность присутствия на заседаниях представительного органа и его комиссий в порядке, установленном уставом муниципального образования;
- право каждого члена местного сообщества на непосредственное участие в обсуждении с использованием муниципальных средств массовой информации вопросов местного значения.

Право на осуществление местного самоуправления может быть реализовано в различных формах, как непосредственно, так и опосредованно, через органы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления. Можно выделить большое количество форм непосредственного осуществления права на осуществление местного самоуправления, которые могут быть реализованы как отдельными гражданами, так и группами граждан, населением, например: местный референдум; опрос граждан, плебисцит; местные выборы (речь идет об осуществлении как активного, так и пассивного избирательного права); наказы избирателей; отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; собрания, сходы, конференции граждан; территориальное общественное самоуправление; массовые акции (митинги, шествия, демонстрации, пикетирование и др.); обращение в органы местного самоуправления; правотворческая инициатива; публичные слушания; деятельность в представительных органах местного самоуправления; осуществление муниципальной службы; иные формы.

В статье 133 Конституции РФ содержится 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 часть 3

статьи 55 Конституции РФ, т.е. соответствующие права граждан РФ не могут быть ограничены по основаниям, указанным в части 3 статьи 55 Конституции. Запретительная норма статьи 133 сформулирована в императивном, абсолютно-определенном виде; она имеет универсальный характер и адресована неопределенному кругу субъектов, которые могли бы своими решениями или действиями ограничить права местного самоуправления.<sup>38</sup>

Ряд авторов указывают на противоречивость с данным конституционным требованием Федерального закона № 154-ФЗ. В части 2 статьи 12 Федерального закона № 154-ФЗ определялось, что в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства допускается ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях федеральным законом. Вряд ли можно признать достаточным и тем более удачно сформулированным критерием определения допустимых пределов ограничения прав местного самоуправления такой подход: ведь Конституцией территориальный критерий возможных ограничений прав и свобод граждан используется лишь применительно к режиму чрезвычайного положения.<sup>39</sup> В.И. Васильев также обращает на это внимание, отмечая, что данная норма произвольно сокращает установленные Конституцией РФ условия ограничения права на осуществление самоуправления, как и другие права граждан, и была лишена должной определенности.<sup>40</sup>

Положение статьи 133 о запрете на ограничение прав местного самоуправления, установленных не только Конституцией, но и федеральным законодательством, имеет принципиальное значение в силу еще одного важного обстоятельства. Оно предполагает безусловное требование, адресованное субъектам Федерации, рассматривать федеральные нормы, гарантирующие права местного самоуправления, в качестве своеобразного муниципально-правового минимума, предела, ниже которого не может опускаться региональное законодательство. Это получило свое подтверждение и в Федеральном законе № 154-ФЗ, где отмечается, что «законодательное регулирование субъектами РФ вопросов местного самоуправления осуществляется в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом» (пункт 2 статьи 7).<sup>41</sup>

Запрет на ограничение прав местного самоуправления получил свое подтверждение и концептуальное развитие в практике конституционного правосудия. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ по «Курскому» делу недопустимость ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения квалифицируется как одна из основ конституционного статуса местного самоуправления (статьи 12 и 130; статья 132, часть 1; статья 133 Конституции РФ), которая одновременно связана с регулированием прав и свобод человека и гражданина, относящимся к ведению РФ (пункт «в» статьи 71 Конституции РФ), поскольку любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и препятствует полному использованию права граждан на осуществление местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 3 статьи 3 Федерального закона № 131-ФЗ «установленные Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом права граждан на местное самоуправление могут быть ограничены только федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Эта формулировка точно соответствует части 3 статьи 55 Конституции РФ. Это дает основание В.В. Свиначеву и А.С. Саломаткину утверждать, что оговорка по поводу возможности ограничения прав граждан на осуществление местного самоуправления касается не территорий, а целей, для которых это ограничение допускается.<sup>42</sup>

Следует различать возможность ограничения права местного самоуправления (их нельзя ограничивать, согласно статье 133 Конституции РФ) и права на осуществление местного самоуправления (их можно ограничивать в порядке статьи 55 Конституции РФ).

Таким образом, права граждан на осуществление местного самоуправления все-таки могут быть ограничены. Если закон 1995 г. однозначно говорил «запрещается», то закон 2003 г. допускает подобное ограничение. Безусловно, какое-либо ограничение ставится в жесткие рамки федерального законодательства, но остается широкий перечень случаев, в которых такое ограничение возможно. Причем в законодательстве не раскрывается, что в каждом конкретном случае может означать «защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».<sup>43</sup>

Кроме того, в Федеральном законе № 131-ФЗ появились новые статьи – 80 и 82, предполагающие установление федеральными законами особенностей организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях и на приграничных территориях. Эти федеральные законы, по сути, и должны расшифровать понятие «отдельные территории», которое упоминалось, но не раскрывалось в Федеральном законе № 154-ФЗ.

Таким образом, запрет на ограничение права на осуществление местного самоуправления не следует понимать в абсолютно-императивном смысле безотносительно к другим положениям Конституции РФ. Даже если поставить права на осуществление 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 части 3 статьи 55 предполагает такое ограничение. Реальный, практический смысл запрета на ограничения основных прав и свобод состоит в том, что они не могут быть лимитированы никаким другим органом, кроме парламента РФ, и никаким другим актом, кроме федерального закона.<sup>44</sup>

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 *Васильев В.И.* Муниципальное право России. М., 2008. С. 55–56.
- 2 Иногда дополнительно выделяются такие термины, как «право на участие в местном самоуправлении», «право на участие в осуществлении местного самоуправления».
- 3 *Максимов В.А.* Права граждан на осуществление местного самоуправления // Конституционные права и свободы человека и гражданина в РФ / Под ред. О.И. Тиунова. М., 2005. С. 517.
- 4 Постановление Государственной Думы ФС РФ от 10 июня 1994 года № 134-1 ГД «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов РФ» // Ведомости ФС РФ. 1994. № 6. Ст. 284.
- 5 Постановление ГД ФС РФ от 10 июля 1996 года № 527-П ГД «О ходе исполнения федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” и об обеспечении конституционных прав населения на самостоятельное решение вопросов местного значения» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 30. Ст. 3576.
- 6 Проект федерального закона № 99111398-2 «Об основных гарантиях граждан на участие в осуществлении местного самоуправления». В июне 2000 г. проект был отклонен депутатам Государственной Думы.
- 7 Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П.
- 8 Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П.
- 9 Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П.
- 10 Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П.
- 11 Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П.
- 12 Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П.
- 13 Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.
- 14 Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П.
- 15 Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П.
- 16 Определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 1998 г. № 151-О.
- 17 Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2006 г. № 137-О.
- 18 Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.
- 19 *Гриценко Е.В.* Содержание и субъекты права на местное самоуправление по российскому законодательству // Академический юридический журнал. 2001. № 3 (5). С. 34–46.
- 20 *Васильев В.И.* Право граждан на осуществление местного самоуправления // Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005. С. 81.
- 21 *Горохов Б.А.* Судебная защита местного самоуправления // Местное право. 2001. № 1. С. 59–71.
- 22 *Сергеев А.А.* Доступ к правосудию как гарантия прав местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 36.

- 23 *Еремин А.Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в РФ: конституционные вопросы. Саратов, 2003. С. 51, 58, 100–104.
- 24 *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. С. 309–313.
- 25 *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом РФ. М., 2005. С. 401.
- 26 *Васильев В.И.* Право граждан на осуществление местного самоуправления //Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005. С. 77–78.
- 27 *Васильев В.И.* Муниципальное право России. М., 2008. С. 49.
- 28 *Жаромских Д.Г.* Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в РФ: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02. Тюмень, 2001. С. 9.
- 29 *Васильев В.И.* Муниципальное право России. М., 2008. С. 86.
- 30 *Череди́на Н.В.* Защита политических прав граждан федеральными судами общей юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. М., 2005. С. 16.
- 31 *Лебедев А.В.* Политические права и свободы граждан РФ: Конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. М., 2003. С. 23–24.
- 32 *Усманова Р.М.* Население как субъект местного самоуправления //Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 30–35.
- 33 *Еремин А.Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в РФ: конституционные вопросы. Саратов, 2003. С. 60–62.
- 34 *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. С. 326–327; *Еремин А.Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в РФ: конституционные вопросы. Саратов, 2003. С. 60–62.
- 35 *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. С. 327.
- 36 *Указ. соч.* С. 328–329.
- 37 *Указ. соч.* С. 330.
- 38 *Указ. соч.* С. 344–345.
- 39 *Указ. соч.* С. 345.
- 40 *Васильев В.И.* Право граждан на осуществление местного самоуправления //Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005. С. 84–85.
- 41 *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. С. 345.
- 42 *Свинарев В.В., Саломаткин А.С.* Комментарий к статье 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Юридический вестник. Издание Совета Федерации. 2007. № 1. С. 5.
- 43 Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) / Под общ. ред. В.В. Еремына. М., 2006. С. 580.
- 44 *Васильев В.И.* Муниципальное право России. М., 2008. С. 86.