

УДК – 342
ББК – 67

ПОПОВА Светлана Павловна,
младший научный сотрудник
отдела конституционно-правовых исследований
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия»
sp-8585@mail.ru

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

ПРАВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ КАТЕГОРИЯ: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ¹

Аннотация. Автор статьи рассматривает вопросы, касающиеся определения прав местного самоуправления как конституционно-правовой категории. В работе раскрывается понятие и содержание прав местного самоуправления на основе анализа позиций ученых и судебной практики.

Ключевые слова: местное самоуправление в Российской Федерации, права местного самоуправления, населения, граждане, Конституционный Суд Российской Федерации.

POPOVA Svetlana Pavlovna,
Junior researcher Department of constitutional legal studies
of the «Russian state University of justice»
sp-8585@mail.ru

THE RIGHTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A CONSTITUTIONAL CATEGORY: THE CONCEPT AND CONTENT

Abstract. The author considers questions relating to the definition of the rights of local self-government as a constitutional law category. The article reveals the concept and content of rights of local self-government on the basis of the analysis of scholars and judicial practice.

Keywords: local government in the Russian Federation, the rights to local self-government, population, citizens, the Constitutional Court of the Russian Federation.

Согласно положениям ст. 12 Конституции, в Российской Федерации признается и гарантируется самостоятельное в пределах своих полномочий местное самоуправление. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Рос-

сийской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Категория «права местного самоуправления» содержится в ст. 133 Конституции РФ в контексте закрепления принципа запрета на ограничение прав местного самоуправления. В настоящее время в юридической литературе и правопримени-

¹ Статья выполнена при поддержке гранта РГНФ №15-03-00187.

тельной практике отсутствует определенность в понимании данной категории.

Говоря о местном самоуправлении, большинство авторов выделяет «право на осуществление местного самоуправления», «право населения на местное самоуправление», «права граждан на осуществление местного самоуправления», «права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления» и т.д. [1, с. 77, 78; 16, с. 25–33] Представляется, что эти понятия являются более узкими по отношению к правовой категории «права местного самоуправления» и выступают ее видами.

В связи с отсутствием ясности в понимании категории «права местного самоуправления» представляется важным проанализировать его понятие и конституционное содержание.

На наш взгляд, под правами местного самоуправления понимаются конституционные права в системе местного самоуправления как особого вида публичной власти [15].

По субъектам – носителям данных прав можно выделить два вида прав: 1) права населения на осуществление местного самоуправления и 2) права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Содержание данных прав предопределяется принципами местного самоуправления, закрепленными в Конституции Российской Федерации. На конституционном уровне закрепляются также гарантии прав местного самоуправления в Российской Федерации.

Принципы местного самоуправления в Российской Федерации закрепляются в ст. 12 и гл. 8 Конституции РФ. К данным принципам относятся:

- признание и гарантирование государством местного самоуправления (ст. 12);
- самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12, 130);
- органы местного самоуправления – особый вид публичной власти (ст. 12);
- осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131) и другие.

Круг конституционных прав населения на осуществление местного самоуправления включает в себя следующие права:

право на осуществление местного самоуправления путем референдума, выборов и других форм волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130); право на муниципальную собственность (ст. 8); право на самостоятельное местное самоуправление; право населения на решение вопросов местного значения; право населения на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления; право населения на выражение своего мнения при изменении границ территории; право населения на получение медицинской помощи в муниципальных учреждениях; право населения на получение образования в муниципальных образовательных учреждениях; право населения обжаловать решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления; право населения на употребление в органах местного самоуправления наряду с государственным языком своего государственного языка.

Представляется, что данная категория прав имеет ряд особенностей, например: субъектом этих прав является все население, проживающее на территории конкретного муниципального образования; они пересекаются с личными и культурными, социальными и экономическими правами граждан и не зависят от временных рамок.

В Конституции России закреплен следующий перечень прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления: право избирать органы местного самоуправления (ст. 32); право быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 32); право участвовать в референдуме (ст. 32); право граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33); право граждан выражать свою волю на осуществление местного самоуправления путем референдума, выборов и других форм волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130).

В отличие от прав населения на осуществление местного самоуправления, этой категорией прав обладают только гражда-

не Российской Федерации, она менее многочисленная, имеет пересечение с политическими правами граждан и зависит от временных рамок.

На конституционном уровне закрепляются также гарантии прав местного самоуправления в Российской Федерации. К основным из них, как представляется, можно отнести: право на судебную защиту; право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Содержание прав населения на осуществление местного самоуправления и прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления определяется тремя видами федеральных законов: статусным (Федеральный закон № 131-ФЗ); функциональными (Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [12], Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [11], Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [7] и т.д.); отраслевыми (Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ [10], Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [9], Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [14], Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [13] и т.д.).

Особенности конституционного содержания прав населения на осуществление местного самоуправления и прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления определяются Конституционным Судом РФ.

В своих решениях Конституционный Суд России употребляет понятие «права местного самоуправления» как родовое

понятие [2]. Конституция РФ формирует также понятие «конституционные права местного самоуправления» [3].

Впервые данная правовая категория применена в Постановлении Конституционного Суда РФ № 13-П от 08.10.1997 г. [8] Согласно материалам дела, товарищество с ограниченной ответственностью «Склады – автотранспорт – механизмы» (ТОО «СКАМ») просило признать неконституционным Закон Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году» по содержанию, порядку принятия и введения в действие. По мнению заявителя, ставки земельного налога должны были определяться органами местного самоуправления Санкт-Петербурга исходя из средних ставок, установленных Законом Российской Федерации «О плате за землю». Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, изменив границы зон градостроительной ценности территории и установив на 1995 г. новые ставки земельного налога по указанным зонам, вышло за пределы своих полномочий и осуществило конституционные полномочия органов местного самоуправления.

Проведя анализ ситуации, Конституционный Суд поддержал заявителя и признал, что положениями оспариваемого Закона Санкт-Петербурга, ухудшающего положение налогоплательщиков, действительно придана обратная сила, что не соответствует Конституции Российской Федерации.

Однако не признал допустимость ходатайства ТОО «СКАМ» в части нарушения оспариваемым Законом компетенции местного самоуправления, ссылаясь на ст. 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, была выражена позиция суда, из смысла которой следует, что жалобы граждан и их объединений являются допустимыми в целях защиты их конституционных прав и свобод. Тем не менее защита компетенции местного самоуправления в рамках таких споров не может осуществляться.

Одна из важнейших позиций была выражена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П [4]. Так, раскрывая смысл ст. 12 Конституции Рос-

сии, Конституционный Суд Российской Федерации замечает, что данная норма направлена не на отрицание любых форм организационного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, а на исключение решающего участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, подмены органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения.

Особая гарантия прав местного самоуправления закреплена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Поводом к рассмотрению дела явился запрос Народного Хурала Республики Бурятия о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Представитель заявителя усматривал неконституционность оспариваемых положений и в том, что прекращение полномочий органа или выборного должностного лица местного самоуправления и одновременное назначение новых выборов осуществляются законом субъекта Российской Федерации.

Исследовав материалы дела, Конституционный Суд России постановил, что из Конституции Российской Федерации не следует, что такое решение не может быть принято в форме закона. Кроме того, положение о возможности прекращения полномочий законом субъекта Российской Федерации является особой гарантией прав местного самоуправления: в отличие от иных видов решений (в том числе постановлений), закон принимается в более усложненной процедуре (обязательные стадии законодательного процесса); закон подлежит подписанию президентом республики либо главой исполнительной власти, и, следовательно, прекращение полномочий должно быть результатом согласия законодательной и исполнительной власти субъекта

Российской Федерации или, по крайней мере, решения его законодательного органа, принятого квалифицированным большинством голосов. Поэтому предписание п. 3 ст. 49 рассматриваемого Федерального закона не противоречит Конституции Российской Федерации [5].

Хотелось бы уделить внимание позиции Конституционного Суда Российской Федерации в защите прав местного самоуправления в экономической сфере. В частности, при разрешении спорной ситуации для защиты права на муниципальную собственность в Постановлении от 22.11.2000 № 14-П [6] Конституционный Суд России признал не соответствующей Конституции Российской Федерации часть третью ст. 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» в той мере, в какой она по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, допускает передачу в хозяйственное ведение находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или являющихся муниципальной собственностью помещений редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям, которые владеют либо пользуются этими помещениями в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, без согласия собственников, если такая передача осуществляется без надлежащего возмещения.

Анализ реализации судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации в 2010–2015 гг. с использованием статистических сведений Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей показал, что с 2010 по 2015 гг. количество дел, возникающих из публичных правоотношений, по спорам между органами местного самоуправления постепенно снизилось [17]. Из данной категории дел, рассмотренных в 2015 г. (52 дела), большинство решений судов (69%) вынесено с удовлетворением требований заявителей. С отказом в удовлетворении требования было вынесено 31% дел.

Несмотря на отмеченную динамику снижения количества судебных споров в сфере местного самоуправления, в целом в судах еще сохраняется немалое число дел, касающихся защиты прав местного самоуправления. За первое полугодие 2016 г. в российские суды поступило 164 дела по спорам между органами местного самоуправления, из них рассмотрено 55, с удовлетворением требований заявителей – 80%, с отказом в удовлетворении требования – 20%.

Споры о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов органов местного самоуправления имеют также тенденцию к уменьшению: в 2010 г. – 2 224 дела, в 2014 г. – 1 020 дел, в 2015 г. – 1 025 дел.

Однако в первом полугодии 2016 г. в суды общей юрисдикции поступило 21 002 дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления, за этот период было рассмотрено 15 610 дел, с удовлетворением требований заявителей – 63%, с отказом в удовлетворении требования – 37% дел.

Выявленная практика свидетельствует о значительном вкладе судов общей юрисдикции в защиту прав местного самоуправления, что способствует укреплению доверия населения и граждан к судебной защите их прав в системе местного самоуправления.

Таким образом, представляется, что правовая категория «права местного самоуправления» является базовым понятием, берущим начало в Конституции России 1993 г. и используемым с 1997 г. Конституционным Судом Российской Федерации в своих решениях в качестве родового понятия при разрешении споров и защите прав местного самоуправления как вида публичной власти. Конституционное содержание прав местного самоуправления раскрывается Конституционным Судом РФ, в то время как основное содержание данных прав определяется федеральными законами. Вопросы судебной защиты прав местного самоуправления с учетом сложившихся правовых основ их регулирования имеют особое значение и нуждаются в расширенном комплексном научном исследовании в перспективе.

Список литературы:

[1] *Васильев В.И.* Право граждан на осуществление местного самоуправления // Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства РФ. 26.01.1998. № 4. Ст. 532.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2803.

[4] Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

[5] Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 42. 20.10.1997. Ст. 4902.

[6] Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2000 № 14-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.12.2000. № 49. Ст. 4861.

[7] Собрание законодательства РФ. 2.12.1996. № 49. Ст. 5497.

[8] Собрание законодательства РФ. 20.10.1997. № 42. Ст. 4901.

[9] Собрание законодательства РФ. 3.08.1998. № 31. Ст. 3823.

[10] Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

[11] Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

[12] Собрание законодательства РФ. 5.07.2004. № 27. Ст. 2710.

[13] Собрание законодательства РФ. 8.05.2006. № 19. Ст. 2060.

[14] Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

[15] Умнова (Конюхова) И.А., Попова С.П. Конституционные основы местного самоуправления и их конкретизация в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное регулирование и правоприменение в современных условиях правового развития: Сборник научных статей по материалам научных конференций 2016 г. М.: РГУП, 2017.

[16] Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.

[17] <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3577>.

Spisok literatury:

[1] Vasil'ev V.I. Pravo grazhdan na osushchestvlenie mestnogo samoupravleniya // Grazhdanin, zakon i publichnaya vlast'. М., 2005.

[2] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 15.01.1998 № 3-П «Po delu o pro-verke konstitucionnosti statej 80, 92, 93 i 94 Konstitucii Respubliki Komi i stat'i 31 Zakona Respubliki Komi ot 31 oktyabrya 1994 goda «Ob organax ispolnitel'noj vlasti v Respublike Komi» // Sобрание zakonodatel'stva RF. 26.01.1998. № 4. Ст. 532.

[3] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 17.06.2004 № 12-П «Po delu o pro-verke konstitucionnosti punkta 2 stat'i 155, punktov 2 i 3 stat'i 156 i abzaca dvadcat' vtorogo stat'i 283 Byudzhethnogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svyazi s zaprosami Ad-ministracii Sankt-Peterburga, Zakonodatel'nogo Sobraniya Krasnoyarskogo kraja, Krasnoyarskogo kraevogo suda i Arbitrazhnogo suda Respubliki Chukotka» // Sобрание zakonodatel'stva RF. 05.07.2004. № 27. Ст. 2803.

[4] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 24.12.2012 № 32-П «Po delu o pro-verke konstitucionnosti otdel'ny'x polozhenij federal'ny'x

zakonov «Ob obshhix principax organizacii zakonodatel'ny'x (predstavitel'ny'x) i ispolnitel'ny'x organov gosudarstvennoj vlasti sub»ektov Rossijskoj Federacii» i «Ob osnovny'x garantiyax izbiratel'ny'x prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» v svyazi s zaprosom gruppy' deputatov Gosudarstvennoj Dumy'» // Sобрание zakonodatel'stva RF. 31.12.2012. № 53 (ch. 2). Ст. 8062.

[5] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 16.10.1997 № 14-П «Po delu o pro-verke konstitucionnosti punkta 3 stat'i 49 Federal'nogo zakona ot 28 avgusta 1995 goda «Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» // Sобрание zakonodatel'stva RF. № 42. 20.10.1997. Ст. 4902.

[6] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 22.11.2000 № 14-П «Po delu o pro-verke konstitucionnosti chasti tret'ej stat'i 5 Federal'nogo zakona «O gosudarstvennoj podderzhke sredstv massovoj informacii i knigozdaniya Rossijskoj Federacii» // Sобрание zakonodatel'stva RF. 04.12.2000. № 49. Ст. 4861.

[7] Sобрание zakonodatel'stva RF. 2.12.1996. № 49. Ст. 5497.

[8] Sобрание zakonodatel'stva RF. 20.10.1997. № 42. Ст. 4901.

[9] Sобрание zakonodatel'stva RF. 3.08.1998. № 31. Ст. 3823.

[10] Sобрание zakonodatel'stva RF. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

[11] Sобрание zakonodatel'stva RF. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

[12] Sобрание zakonodatel'stva RF. 5.07.2004. № 27. Ст. 2710.

[13] Sобрание zakonodatel'stva RF. 8.05.2006. № 19. Ст. 2060.

[14] Sобрание zakonodatel'stva RF. 31.12.2012. № 53 (ch. 1). Ст. 7598.

[15] Умнова (Конюхова) И.А., Попова С.П. Конституционные основы местного самоуправления и их конкретизация в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное регулирование и правоприменение в современных условиях правового развития: Сборник научных статей по материалам научных конференций 2016 г. М.: РГУП, 2017.

[16] Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.

[17] <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3577>.