

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»

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 Российской Федерации, федеральными за-

конами, 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 правоприменительной практике отсутствует определенность в понимании данной категории.

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

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 граждане Российской Федерации, она менее мно-

гочисленная, 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 России, 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 третьей 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.С. 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 osushhestvlenie mestnogo samoupravleniya // Grazhdanin, zakon i publichnaya vlast'. М., 2005.

[2] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 15.01.1998 № 3-Р «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» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 26.01.1998. № 4. St. 532.

[3] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 17.06.2004 № 12-Р «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 Chakasiya» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 05.07.2004. № 27. St. 2803.

[4] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 24.12.2012 № 32-Р «Po delu o pro-verke

konstitucionnosti otдел'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'» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 31.12.2012. № 53 (ch. 2). St. 8062.

[5] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 16.10.1997 № 14-Р «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» // Sobranie zakonodatel'stva RF. № 42. 20.10.1997. St. 4902.

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

[7] Sobranie zakonodatel'stva RF. 2.12.1996. № 49. St. 5497.

[8] Sobranie zakonodatel'stva RF. 20.10.1997. № 42. St. 4901.

[9] Sobranie zakonodatel'stva RF. 3.08.1998. № 31.С. 3823.

[10] Sobranie zakonodatel'stva RF. 29.10.2001. № 44. St. 4147.

[11] Sobranie zakonodatel'stva RF. 17.06.2002. № 24. St. 2253.

[12] Sobranie zakonodatel'stva RF. 5.07.2004. № 27. St. 2710.

[13] Sobranie zakonodatel'stva RF. 8.05.2006. № 19. St. 2060.

[14] Sobranie zakonodatel'stva RF. 31.12.2012. № 53 (ch. 1). St. 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>.