КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОНЯТИЯ «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ»

Мирзаев М.А., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, mirzaev47@mail.ru

В статье рассматриваются актуальные вопросы, касающиеся становления и признания института местного самоуправления в Конституции Российской Федерации. Сделана попытка обобщить основные подходы к формированию местного самоуправления. Предложено делить на группы конституционные нормы, регулирующие основы организации и деятельности местного самоуправления. Дана характеристика особому месту граждан в вопросах организации и деятельности местного самоуправления в нашей стране.

Ключевые слова: Конституции России, местное самоуправление, двойственная природа, понятие, статус, полномочия.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-28-4-80-83

UDC 342

CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF THE CONCEPT OF «LOCAL SELF-GOVERNMENT»

Mirzayev M.A., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, mirzaev47@mail.ru

The article deals with topical issues related to the formation and recognition of the institution of local self-government in the Constitution of the Russian Federation. An attempt is made to generalize the main approaches to the formation of local self-government. It is proposed to divide into groups the constitutional norms governing the foundations of the organization and activities of local self-government. The characteristic to a special place of citizens in questions of the organization and activity of local government in our country is given.

Key words: constitutions of Russia, local self-government, dual nature, concept, status, powers.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-28-4-80-83

В новейшей истории России институт местного самоуправления преодолел несколько ступеней своего развития. В частности, в 1990-х годах были приняты нормативные правовые акты, инициировавшие поэтапную конституционную реформу местного самоуправления*. Кроме того, впервые были законодательно закреплены понятие местного самоуправления как «самоорганизации граждан», способной решать вопросы местного значения, его система, основным звеном которой являлись местные Советы народных депутатов, границы осуществления местного самоуправления, коммунальная собственность [1].

Затем «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 мест-

* Указом «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» № 1760 от 26 октября 1993 г. была прекращена деятельность районных и городских Советов. Одновременно было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

ной 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.» [2, с. 71].

Однако, на наш взгляд, лишь с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года, содержащей не только отдельную главу, но и целый ряд иных положений о местном самоуправлении, начинается современный этап развития данного института. На основе базовых конституционных положений в 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], закрепивший двойную сущность этого института, после чего в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ Россия присоединилась к ряду международных актов. Так, с ратификацией Россией Европейской хартии местного самоуправления, состоявшейся 20 марта 1998 года, Российская Федерация обязалась соблюдать принципы организации местного самоуправления, признанные Советом Европы. Декларируя местное самоуправление в качестве одной из основ любого демократического строя, Европейская хартия закрепляет понятие местного самоуправления, общие принципы его построения, права и гарантии его защиты [4].

Поскольку практика применения Федерального закона № 154-ФЗ выявила проблемы, препятствующие эффективному функционированию системы местного самоуправления [5], в 2003 г. был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6], явившийся очередным этапом в истории формирования правовой основы данного института, значительно усложнивший систему органов местного самоуправления, приблизив ее к системе органов государственной власти субъектов РФ.

Большую роль в становлении местного самоуправления сыграли законы субъектов Российской Федерации, которыми определялись территориальные и организационные основы местного самоуправления. В формировании нормативно-правовой основы своей деятельности активное участие принимали и сами органы местного самоуправления, в результате чего к концу 1990-х годов были выработаны определенные подходы к разработке муниципального законодательства, накоплен значительный опыт правотворческой деятельности, начата подготовка специалистов в данной сфере.

Однако несмотря на это, в юридической науке до сих пор ведутся споры по поводу трактовки понятия местного самоуправления. О.Н. Баженова указывает на его двуединую сущность и говорит о нем, как о сложном социально-правовом явлении, представляющем собой, с одной стороны, «способ децентрализации публичной власти, с другой – муниципально-управленческую деятельность, осуществляемую населением непосредственно и

опосредованно» [4, с. 17]. Отдельные авторы считают, что под местным самоуправлением следует понимать «общественную природу организации власти», т.е. отношения вида «субъект – субъект», где происходит обращение «к местным инициативам, гражданской активности, деятельности выборных лиц, представляющих интересы граждан» [8, с. 133].

В большинстве своем научные трактовки понятия «местное самоуправление» сводятся к тому, что «население самостоятельно, под свою ответственность и в рамках законодательно закрепленных полномочий принимает решение по вопросу местного значения, а затем само через сформированные им органы осуществляет его исполнение» [9, с. 169; 10, с. 109].

Далее рассмотрим основные конституционные нормы, регламентирующие различные аспекты деятельности органов местного самоуправления и позволяющие наиболее полно раскрыть понятие местного самоуправления. Следует отметить, что «вопросы местного самоуправления напрямую затрагиваются в общей сложности в девятнадцати статьях Конституции РФ и являются нормами прямого действия, подлежат непосредственному применению, в том числе судебными органами» [2, с. 73]. Следовательно, в Конституции закреплены основные принципы организации и деятельности рассматриваемого института. Указанные положения Основного закона можно разбить на три группы, исходя из их значимости для раскрытия термина «местное самоуправление»:

«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)» [2, с. 72].

Так, Конституция закрепила статус института местного самоуправления в качестве формы осуществления власти населением страны (ст. 3), а также его самостоятельность в пределах своих полномочий (ст. 12), что являлось прогрессивным демократическим завоеванием в тот период времени, когда принимался Основной закон. А для дальнейшего развития местных сообществ немаловажную роль сыграла норма Конституции о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Это означает, что данный институт не относится ни к одной ветви государственной власти, т.е. «не является частью общего государственного аппарата» [11].

Обеспечение единых начал организации и деятельности местной власти на всей территории России осуществляется в соответствии с п. «н» ч. 1

ст. 72 Конституции РФ, согласно которому установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. То есть данная конституционная норма установила пределы вмешательства и влияния федеральных органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления.

Российский Основной закон наряду с иными формами собственности гарантирует признание и защиту муниципальной собственности (ч. 2 ст. 8), в том числе земли и других природных ресурсов (ч. 2 ст. 9). Указанные положения составляют экономическую основу местного самоуправления [12, с. 311].

Российская Конституция закрепляет институты правового положения человека и гражданина в системе местного самоуправления, несмотря на то что «право граждан на осуществление местного самоуправления и не названо в числе прав и свобод человека и гражданина, содержащихся в главе 2 Конституции РФ» [13, с. 16]. В частности, ст. 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельность данного института; 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. Следовательно, граждане, население, муниципальное образование являются субъектами права на осуществление местного самоуправления.

Данное право является коллегиальным, поскольку осуществляется коллективно.

В качестве особой формы публичной власти местное самоуправление отражено в ст. 130–133 Конституции, т.е. понятие местного самоуправления обусловлено такими категориями, как самоуправление (самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью), самоорганизация (осуществление самоуправления путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления), самоответственность (наступление для населения неблагоприятных последствий от неправильного проявления своей воли и (или) ненадлежащего осуществления необходимых действий).

Таким образом, несмотря на отсутствие детального закрепления понятия «местное самоуправление», российский Основной закон содержит основные принципы его организации и деятельности. Конкретизация данного понятия нашла отражение в Федеральном законе, согласно которому местное самоуправление – это «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской 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» [6]. Представляется, что в целом российская модель местного самоуправления, закрепленная в Конституции РФ и конкретизированная в законодательстве, представляет собой форму народовластия.

Литература

1. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: закон СССР от 9 апреля 1990 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Гончарук Н.С. Конституционное право граждан на местное самоуправление: некоторые проблемы практической реализации // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 2.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 1985. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 6.
5. Местное самоуправление: методология проектирование стратегий : монография / М.Н. Лукьянова, А.И. Гретченко, С.В. Манахов, А.А. Гретченко. М.: Русайнс, 2017. 194 с.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 3 авг. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010. 256 с.
8. Газизова Л.И. К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление» // Власть. 2015. №6.

9. *Дугарская Т.А.* Подходы к определению понятия «местное самоуправление» // Актуальные проблемы социально-гуманитарных знаний: сб. ст. / отв. ред. Г. В. Мысенко. М., 2015. С. 166–172.
10. *Широких Н.Н.* О некоторых подходах к определению понятия и структуры органов местного самоуправления // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2016. № 4. С. 109–111.
11. *Алексеев И.А.* Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти: монография / под ред. И.А. Алексеева, М.И. Цапко. М.: Проспект, 2017.
12. *Зайковский В.Н.* Конституционное право Российской Федерации: курс лекций для студентов, обучающихся по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» : в 2 ч. / Тверской филиал РАНХиГС. Воронеж, 2017. С. 311–336.
13. *Шугрина Е.С.* Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юридический мир. 2016. №2. С. 16–20.

References

1. Ob obshchikh nachalakh mestnogo samoupravleniya i mestnogo khozyaistva v SSSR: zakon SSSR ot 9 aprelya 1990 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
2. *Goncharuk N.S.* Konstitutsionnoe pravo grazhdan na mestnoe samoupravlenie: nekotorye problemy prakticheskoi realizatsii // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2013. № 2.
3. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 28 avg. 1995 g. № 154-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
4. Evropeiskaya khartiya mestnogo samoupravleniya. Strasburg, 1985. // Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 1998. № 6.
5. Mestnoe samoupravlenie: metodologiya proektirovaniya strategii : monografiya / M.N. Luk'yanova, A.I. Gretchenko, S.V. Manakhov, A.A. Gretchenko. M.: Rusains, 2017. 194 s.
6. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 6 okt. 2003 g. № 131-FZ: v red. ot 3 avg. 2018 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
7. *Bazhenova O.I.* Munitsipal'noe obrazovanie kak sub"ekt prava. M.: Izd-vo Moskovskogo universiteta, 2010. 256 s.
8. *Gazizova L.I.* K voprosu o razgranichenii ponyatii «munitsipal'naya vlast'» i «mestnoe samoupravlenie» // Vlast'. 2015. №6.
9. *Dugarskaya T.A.* Podkhody k opredeleniyu ponyatiya «mestnoe samoupravlenie» // Aktual'nye problemy sotsial'no-gumanitarnykh znaniy: sb. st. / отв. ред. Г. В. Мысенко. М., 2015. С. 166–172.
10. *Shirokikh N.N.* O nekotorykh podkhodakh k opredeleniyu ponyatiya i struktury organov mestnogo samoupravleniya // Vestnik Voronezhskogo instituta ekonomiki i sotsial'nogo upravleniya. 2016. № 4. С. 109–111.
11. *Alekseev I.A.* Yuridicheskaya otvetstvennost' organov i dolzhnostnykh lits publichnoi vlasti: monografiya / pod red. I.A. Alekseeva, M.I. Tsapko. M.: Prospekt, 2017.
12. *Zaikovskii V.N.* Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: kurs lektsii dlya studentov, obuchayushchikhsya po napravleniyu podgotovki 38.03.04 «Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie» : v 2 ch. / Tverskoi filial RANKhiGS. Voronezh, 2017. С. 311–336.
13. *Shugrina E.S.* Ponyatie mestnogo samoupravleniya kak konstitutsionnoi tsennosti // Yuridicheskii mir. 2016. №2. С. 16–20.

*Поступила в редакцию 26 октября 2018 г.
Received 26 October, 2018*