



ПРАВО НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. НЯГУ,

преподаватель Института истории, государства и права Приднестровского государственного университета им. Т. Г. Шевченко

Г. КОСТАКИ,

доктор хабилитат права, профессор, главный научный исследователь
Института истории, государства и права АНМ

RÉSUMÉ

Dans les études russes modernes du droit municipal une attention particulière est accordée aux problèmes liés à la reconnaissance de l'existence du droit d'exercer l'autonomie locale.

Dans une perspective comparative, nos chercheurs, malheureusement, n'analyse pas ce sujet. À notre avis, il est plus que nécessaire dans le contexte actuel, afin de renforcer le mécanisme de protection du gouvernement local comme la base de la démocratie dans le pays.

En conséquence, nous vous proposons une brève analyse du concept et le contenu du droit à l'exercice de l'autonomie locale.

Mots-clés: droit, le droit d'exercer l'autonomie locale, la démocratie, citoyen, communauté locale.

* * *

В современных российских исследованиях муниципального права особое внимание уделено проблеме, связанной с признанием существования права на осуществление местного самоуправления.

В сравнительном аспекте, наши исследователи, к сожалению, не обращают должного внимания данной проблематике. По нашему мнению, это более чем необходимо в нынешних условиях, для того чтобы усилить механизм защиты местного самоуправления как основы демократии в государстве.

Соответственно, предлагаем краткий анализ понятия и содержания права на осуществление местного самоуправления.

Ключевые слова: право, право на осуществление местного самоуправления, демократия, гражданин, местное сообщество.

* * *

În studiile contemporane de drept municipal din Federația Rusă o atenție deosebită se acordă recunoașterii existenței dreptului la exercitarea autoadministrării locale.

Sub aspect comparativ, cercetătorii autohtoni, cu regret, nu acordă atenția cuvenită acestui subiect. În viziunea noastră, aceasta este mai mult decât necesar, mai ales în condițiile actuale, în care este impotantă consolidarea mecanismului de protecție a autoadministrării locale ca fundament al democrației din cadrul statului.

Respectiv, propunem o analiză succintă a noțiunii și conținutului dreptului la exercitarea autoadministrării locale.

Cuvinte-cheie: drept, dreptul la exercitarea autoadministrării locale, democrație, cetățean, colectivitate locală.

Постановка проблемы. *Право граждан на осуществление местного самоуправления является элементом (правомочием) права на участие в управлении делами государства, которое, в свою очередь, является сложным, комплексным по своему содержанию правом. Для того, чтобы выявить сущность и содержание этого права, следует иметь в виду тот факт, что в законодательстве Республики Молдова используется не категория «местное самоуправление», а «местная автономия». Соответственно, следует выяснить если «право на осуществление местного самоуправления» является тождественной с категорией «право на осуществление местной автономии».*

Актуальность темы. В сравнительном аспекте, наши исследователи, к сожалению, не обращают должного внимания данной проблематике. По нашему мнению, это более чем необходимо в нынешних условиях, для того чтобы усилить механизм защиты местного самоуправления как основа демократии в государстве.

Учитывая эти моменты, мы попытались в данной статье раскрыть сущность и содержание права на осуществление местного самоуправления и определить его роль в демократическом государстве.

Изложение основного материала. С самого начала следует уточнить, что основная трудность при рассмотрении предлагаемой про-

блематики состоит в том, что данное право напрямую не названо в числе прав и свобод человека, закрепленных в Конституции Российской Федерации и в Конституции Республики Молдова. Этот факт усложняет нашу задачу, но самое главное не делает ее невозможной.

Еще одним важным моментом является тот факт, что в научной литературе нет однозначного мнения о том, что есть «право на местное самоуправление» и «право на осуществление местного самоуправления», и соответственно, являются ли эти понятия тождественны.

Так, В. И. Васильев полагает, что «право на местное самоуправление» как субъективное право не существует. 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. В отличие от него «право на осуществление местного самоуправления» является субъективным правом, содержание которого не связано с учреждением или упразднением местного самоуправления как токового. Игнорирование этого различия может привести не только к ошибочным выводам в теории, но и к усложнению практики местного самоуправления [1].

В свою очередь, 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», по его мнению, 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 [2].

Несмотря на эти доводы, в литературе «право на местное самоуправ-

ление» и «право на осуществление местного самоуправления» в основном использованы как тождественные.

С другой стороны, спорным является вопрос: является ли «право на осуществление местного самоуправления» коллективным правом или индивидуальным?

Особое мнение у Е. С. Горбатюка, который считает, что «право на осуществление местного самоуправления» (т.е. право населения самостоятельно решать вопросы местного значения) есть категория коллективных прав граждан, таких, которые могут быть реализованы не индивидом, а исключительно сообществом граждан [3].

В. А. Четвернин, комментируя принципы организации власти, определяет право граждан на формирование и осуществление местного самоуправления как коллективное право, которое производно от индивидуального права гражданина на самостоятельное (совместно с другими гражданами) решение вопросов местного значения, т.е. на местное самоуправление. Таким образом, право на местное самоуправление рассматривается и как индивидуальное, и как коллективное [4].

А. В. Битоков тоже считает, что право на осуществление местного самоуправления носит конституционный характер и может выступать и как коллективное, и как индивидуальное право человека и гражданина. Право на осуществление местного самоуправления представляет собой совокупность возможностей по самостоятельному решению населением в целом и каждым отдельным человеком (гражданином) в отдельности вопросов местного значения в целях обеспечения подлинного народовластия на том уровне публичной власти, который является наиболее приближенным к указанным субъектам [5].

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) [6].

Схожей позиции придерживается и А. А. Сергеев, который утверждает, что «права местного самоуправления» – это комплексное понятие, объединяющее права муниципаль-

ных образований как субъектов публичных и гражданских отношений, органов и должностных лиц местного самоуправления, а также права граждан на осуществление местного самоуправления [7].

В свою очередь, 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 [8]. 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; в силу их особой значимости законодательством предусмотрены специальные средства их юридического гарантирования;

- права граждан на участие в местном референдуме и в других формах прямой (непосредственной) муниципальной демократии;

- право на равный для всех граждан доступ к муниципальной службе, что предполагается, хотя напрямую и не закрепляется, в Конституции.

Позже, в другой своей работе Н. С. Бондарь пишет, что права граждан 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 [9].

По мнению Ю. А. Дмитриева, содержание конституционного права граждан на осуществление местного



самоуправления, состоит в том, что граждане:

- осуществляют свое право на местное самоуправление в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях путем референдумов, выборов и иных форм прямой демократии, а также через выборные и другие органы местного самоуправления;

- имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка и т.д.;

- имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;

- имеют право на свободу слова, информацию, объединение;

- имеют равный доступ к муниципальной службе;

- имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления;

- имеют право инициировать изменение границ и преобразование муниципального образования, выражать свое мнение по данным вопросам; имеют право выступать с правотворческой инициативой, инициативой по вопросам проведения публичных слушаний, участвовать в опросах и т. д. [10]

А. В. Битоков считает, что содержание права на осуществление местного самоуправления можно подразделить на конституционную и отраслевую составляющую. В первой части он выделяет следующие основные слагаемые данного права: право на осуществление местной власти непосредственно, в первую очередь путем референдума и свободных выборов, а также через органы местного самоуправления; право на самостоятельное, в пределах своих полномочий, решение вопросов местного значения; право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления; право на пользование и распоряжение муниципальной собственностью; право на местный бюджет, право устанавливать местные налоги и сборы; право на судебную защиту и компенсации [11].

С точки зрения Н. А. Игнатюка, А. А. Замотаева и А. В. Павлушкина распространенный взгляд на местное самоуправление как на право

граждан, аналогичное иным правам и свободам человека и гражданина, следует признать некорректным [12].

В рамках дискуссии о том, что есть местное самоуправление - право или обязанность, главным аргументом сторонников отношения к местному самоуправлению как к праву традиционно является ст. 3 *Европейской хартии местного самоуправления* [13], в которой (в редакции официального русского перевода) указывается, что «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел...».

Исходя из того, что в Хартии говорится не о праве граждан, а о праве органов местного самоуправления, авторы считают, что с этой точки зрения нельзя приравнивать право на местное самоуправление к личным правам граждан.

Соответственно, право граждан на местное самоуправление можно рассматривать как интегральное право, объединяющее в себе следующие права и свободы граждан:

- участвовать в управлении делами государства непосредственно через участие в местных референдумах, а также не принимать в них участие;

- избирать в органы местного самоуправления, а также не участвовать в муниципальных выборах;

- быть избранным в органы местного самоуправления, а также отказаться от исполнения полномочий выборного лица;

- иметь доступ к муниципальной службе и право увольнения с муниципальной службы;

- обращаться в органы местного самоуправления и получать ответ по существу своего заявления.

Обобщая, авторы отмечают необходимость указать, что право на местное самоуправление это не аналог прав граждан, а элемент квалификации местного самоуправления как одного из проявлений власти народа, т.к. необходимо разделять право граждан на участие в местном самоуправлении и право населения на осуществление местного самоуправления.

Право населения на осуществление местного самоуправления - это одна из составных частей права на

рода на власть. Существом местного самоуправления является решение вопросов местного значения, а также иная деятельность по представлению и защите интересов местных сообществ. Но эта деятельность является не только правом, но и обязанностью решать вопросы местного значения, осуществлять иную деятельность, законодательно отнесенную к ведению местного самоуправления, нести ответственность за законность и целесообразность деятельности представителей населения [14].

Для действительной способности реализации права на самоуправление, по мнению Е. С. Горбатюка, представляется необходимым наличие:

- а) механизмов осуществления права, т. е. наличие органов, создаваемых населением для реализации своих прав в решении местных вопросов, процедур прямого волеизъявления или зависимости от населения создаваемых им органов;

- б) возможности для осуществления права на самоуправление, т. е. наличие финансово-экономической базы для обеспечения реальной самостоятельности и дееспособности создаваемых населением органов;

- в) осознанной воли в осуществлении права, т. е. активное участие в процессе организации местного самоуправления не только государства (через официальные решения его органов и реализацию их должностными лицами), но и населения (через широкое участие в процессе, заинтересованность в его результате).

Все три составляющие находятся в настоящее время в процессе формирования, но именно их неразрывное сочетание приведет к созданию реального эффективно действующего самоуправления, а значит, и обеспечению реализации права на самоуправление и, как следствие, стабильного поступательного развития общества и государства [15].

Рассматривая данное право в контексте нашей правовой системы, отметим, что в правовых актах используется не категория «местное самоуправление», а «местная автономия». Соответственно, следует говорить уже о «праве на осуществление местной автономии».

Более того, согласно *Закону Республики Молдова об административной децентрализации* (ст. 1) [16], **местная автономия** это «право и

реальная способность местных органов публичной власти регулировать и управлять в соответствии с законом под свою ответственность и в интересах местного населения значительной частью общественных дел».

В свою очередь и **местное самоуправление**, согласно Европейской Хартии, определено как «право и реальная способность органов самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» (ст. 3) [17].

Из этих определений следует, что «местное самоуправление» и «местная автономия» тождественные категории, что, с нашей точки зрения, представляется неправильным.

Достаточно ясно это представляется исходя из преамбулы той же Хартии, в которой говорится, что децентрализация власти предполагает «существование местных органов самоуправления, которые наделены уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем, и которые имеют широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимых для этого средств».

Соответственно, различие состоит в том, что по своей сущности местная автономия представляется как **фундаментальный принцип организации и деятельности местного самоуправления**. Под местной автономией понимают:

1) организационную самостоятельность органов местного самоуправления;

2) самостоятельность населения в определении структуры собственных органов местного самоуправления; такая самостоятельность проявляется в том, что население по своему усмотрению не только решает, какие муниципальные органы и должностные лица избираются (назначаются) для решения вопросов местного значения, но и каким образом они взаимодействуют между собой, разграничивают полномочия и отчитываются за их осуществление;

3) самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Как предусматривает Европейская Хартия местного самоуправления, «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом,

обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти»;

4) экономическую самостоятельность местного самоуправления, которая обеспечивается наличием муниципальной собственности, правом муниципальных органов от имени населения самостоятельно управлять и распоряжаться таким имуществом;

5) финансовую самостоятельность местного самоуправления, обусловливаемую правом органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с законодательством формировать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, участвовать в кредитных отношениях.

Согласно вышеназванного *Закона об административной децентрализации*, речь идет об: автономии в принятии решений, организационной автономии, финансовой и бюджетной автономии. Соответственно, именно эти формы автономии нужны для эффективной реализации местного самоуправления.

В заключение, представляются важными следующие выводы:

- «местное самоуправление» и «местная автономия» нетождественные категории; местное самоуправление возможно только на основе местной автономии;

- право на осуществление местного самоуправления является конституционным правом и реализуется местным населением (гражданами) и местными органами публичной власти, а автономия как право принадлежит только местным органам публичной власти;

- право на осуществление местного самоуправления является комплексным правом объединяющее права местных сообществ как субъектов публичных и гражданских отношений, органов и должностных лиц местного самоуправления, а также права граждан на осуществление местного самоуправления.

- в демократическом государстве непризнание существования этого права означает непонимание и непризнание демократии как таковой.

Соответственно, предлагаем его доскональное изучение, для того чтобы научно обосновать соответствующие изменения в законодательстве.

Литература:

1. Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. Москва, 2005. С. 174-175.
2. Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саратов, 2003. С. 23.
3. Горбатюк Е. С. Право на самоуправление в российских условиях // Журнал ПОЛИТЭКС, 2010, №2. <http://www.politex.info/content/view/696/30/>.
4. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. Ред. В.А. Четвернин. М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997. С. 99-100.
5. Битоков А. В. К вопросу о понятии и содержании конституционного права на осуществление местного самоуправления // Современное право, 2007, № 8(1). С. 34.
6. Горохов Б. А. Судебная защита местного самоуправления // Местное право. 2001. № 1. С. 59-71.
7. Сергеев А. А. Доступ к правосудию как гарантия прав местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 36.
8. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. С. 309-313.
9. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом РФ. М., 2005. С. 401.
10. Дмитриев Ю. А. Право граждан на осуществление местного самоуправления // Муниципальное право: учебник для вузов, изд. 3-е, перераб., доп. / Под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 85.
11. Битоков А. В. К вопросу о понятии и содержании конституционного права на осуществление местного самоуправления. // Современное право, 2007, № 8(1). С. 34.
12. Муниципальное право: учебник для вузов / Н. А. Игнатюк, А. А. Замотаев, А. В. Павлушкин; под ред. к.ю.н. Н.А. Игнатюк. Изд. 2-е. Москва: Юстицинформ, 2005. С. 16-17.
13. Европейская Хартия Местного Самоуправления, Страсбург, 15 октября 1985 года. http://www.fes.kiev.ua/Dokument/Schimanke/RU_Charta_msu.pdf.
14. Муниципальное право: учебник для вузов / Н. А. Игнатюк, А. А. Замотаев, А. В. Павлушкин; под ред. к.ю.н. Н.А. Игнатюк. Изд. 2-е, стер. Москва: Юстицинформ, 2005. С. 18.
15. Горбатюк Е. С. Право на самоуправление в российских условиях. // Журнал ПОЛИТЭКС, 2010, №2. <http://www.politex.info/content/view/696/30/>.
16. Закон Республики Молдова об административной децентрализации, № 435-XVI от 28.12.2006 // Мониторул Официал № 29-31/91 от 02.03.2007.
17. Европейская Хартия Местного Самоуправления, Страсбург, 15 октября 1985 года. http://www.fes.kiev.ua/Dokument/Schimanke/RU_Charta_msu.pdf.