Шугрина Е.С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юридический мир. 2016. N 2. С. 16 - 20.

ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК КОНСТИТУЦИОННОЙ ЦЕННОСТИ

Е.С. ШУГРИНА

Шугрина Екатерина Сергеевна, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук.

В статье рассматриваются разные аспекты термина "местное самоуправление", констатируется, что местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован. Местное самоуправление является конституционной ценностью, гарантированной и защищаемой в особом порядке (ст. ст. 12, 133 Конституции РФ). Если рассматривать местное самоуправление как конституционное право граждан, то его правовое регулирование в соответствии со ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации; если местное самоуправление рассматривается как форма народовластия, форма организации публичной власти, то его регулирование находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Причем в ряде случаев установление общих принципов организации местного самоуправления возможно на основе выявления и установления баланса между конкурирующими конституционными ценностями, конституционными правами и свободами.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционная ценность, осуществление власти, форма народовластия, конституционное право, структура органов власти.

The Concept of Local Self-government as a Constitutional Value

E.S. Shugrina

Shugrina Ekaterina S., Professor of the Constitutional and Municipal Law Department at Kutafin Moscow State University (MSAL), Director of the Center for Follow and Support of Local Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Doctor of Law.

In this article miscellaneous aspects of the term "local self-government" are considered. It is ascertained that the local self-government is acknowledged and enshrined as one of foundations of the constitutional system, as a democratic institution which cannot be liquidated. The local self-government is a constitutional value guaranteed and protected using a special procedure (Art. 12, 133 of the Constitution of the Russian Federation). If the local self-government is construed as a constitutional right of citizens, its legal regulation, according to Article 71 of the Constitutions of the Russian Federation, is under the exclusive jurisdiction of the Russian Federation; if the local self-government is considered as a form of democracy, organization form of the public authority, its regulation is under the common jurisdiction of the Federation and its constituent entities. In certain cases establishment of general principles of organizing the local self-government is possible on the basis of revealing and establishing the balance between competing constitutional values, constitutional rights and freedoms.

Key words: local self-government, constitutional value, exercise of power, form of democracy, constitutional right, structure of public authorities.

В соответствии со ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления <1> под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. В ст. 1 Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. "О местном самоуправлении в РСФСР" местное самоуправление определялось как организация деятельности граждан для самостоятельного, под свою ответственность решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его национальных, этнических и иных особенностей на основе законодательства Российской Федерации.

--------------------------------

<1> См.: Европейская хартия местного самоуправления. Ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ. URL: http://www.pfo.ru/?id=62084.

Одним из ключевых для понимания местного самоуправления как конституционной ценности является Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. N 15-П по "Курскому делу". В этом решении подчеркивалось, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Это, в частности, означает невозможность отказа от местного самоуправления (равно как и запрета, ликвидации местного самоуправления), поскольку местное самоуправление является одной из основ конституционного строя. Для изменения этой ситуации необходимо принимать новую конституцию (первая глава Конституции Российской Федерации не может быть изменена в силу прямого указания ст. 135 Конституции РФ).

В настоящее время понятие местного самоуправления можно раскрыть в следующих аспектах.

Во-первых, **местное самоуправление связано с правом граждан,** местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами. Выше уже приводилось определение местного самоуправления, содержащееся в Европейской хартии местного самоуправления. Из определения видно, что местное самоуправление рассматривается именно как право и реальная способность органов местного самоуправления (любопытно, что если в Европейской хартии местного самоуправления субъектом местного самоуправления называются органы местного самоуправления, то в соответствии с российским законодательством - население, граждане). В соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Во-вторых, **местное самоуправление - это деятельность граждан** по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. В ч. 1 ст. 130 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 154-ФЗ) определялось, что местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В-третьих, **местное самоуправление - форма народовластия,** т.е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти. В ч. ч. 1, 2 ст. 3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 131-ФЗ) указано, что местное самоуправление в Российской Федерации - **форма осуществления народом своей власти,** обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, действующим законодательством, 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.

В-четвертых, **местное самоуправление - одна 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 ст. 12 Конституции РФ указывается, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В Особом мнении судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова по "Иркутскому делу" подчеркивается, что "местное самоуправление в его конституционном закреплении - это своеобразный "третий" уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации - это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге - в рамках единого конституционного пространства страны" <2>.

--------------------------------

<2> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. N 30-П "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" // СПС "КонсультантПлюс".

В Особом мнении судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря по вышеназванному "Иркутскому делу" констатируется, что ст. 12 Конституции РФ, как бы признавая "негосударственные" начала местного самоуправления, позволяет выявить специфическую, муниципально-правовую природу соответствующего уровня властеотношений, которые определенной своей стороной (самоуправленческой) вторгаются одновременно и в систему институтов гражданского общества. Но это не может служить основанием для отрицания конституционной ценности осуществления посредством местного самоуправления функций государства на соответствующем территориальном уровне, что, однако, не предполагает лишение местного самоуправления - под предлогом его признания институтом государственности - собственных сущностных характеристик. В этом плане как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность, с одной стороны, но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти - с другой. На этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и "негосударственных" (общественных) начал, что вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной еще в Определении от 2 ноября 2000 г. N 236-О.

О местном самоуправлении говорится в ст. ст. 3, 12 Конституции РФ, которые в соответствии с ч. 1 ст. 16 Конституции РФ составляют основы конституционного строя Российской Федерации.

В-пятых, **местное самоуправление - это институт организации и предоставления муниципальных услуг.** Муниципальными услугами называются такие услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут определенную ответственность. При этом использование термина "муниципальные услуги" не означает, что их должны оказывать сами органы местного самоуправления. Но они отвечают за то, чтобы люди имели возможность получать их на территории муниципального образования. На этот аспект обращали внимание многие специалисты, однако четкую формулировку дал В.И. Васильев <3>.

--------------------------------

<3> См.: Васильев В.И. Муниципальное право России. М., 2008. С. 55.

Таким образом, местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован. Местное самоуправление является конституционной ценностью, гарантированной и защищаемой в особом порядке (ст. ст. 12, 133 Конституции РФ).

Для чего важно четкое понимание этого термина? Например, судебная защита местного самоуправления как основы конституционного строя и местного самоуправления как права граждан будет осуществляться в судах разной юрисдикции - в первом случае следует говорить об обращении в Конституционный Суд РФ или рассмотрении уголовного дела (захват власти), во втором - об обращении в суд общей или арбитражной юрисдикции.

Многозначность понимания термина "местное самоуправление" имеет и иное следствие. Если рассматривать местное самоуправление как конституционное право граждан, то его правовое регулирование в соответствии со ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации; если местное самоуправление рассматривается как форма народовластия, форма организации публичной власти, то его регулирование находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов.

В ряде случаев установление общих принципов организации местного самоуправления возможно на основе выявления и установления баланса между конкурирующими конституционными ценностями, конституционными правами и свободами <4>. Так, анализируя соотношение права на самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления и обеспечение обороноспособности и безопасности государства, федеральный законодатель решил, что в ЗАТО возможна единственная модель организации местного самоуправления; выявляя баланс между избирательным правом и правом на осуществление местного самоуправления, федеральный законодатель установил, что пропорциональная избирательная система применяется, только если распределению между списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов; исследуя соотношение права на осуществление местного самоуправления в городах федерального значения и необходимость сохранения единства городского хозяйства, федеральный законодатель сделал выбор в пользу последнего, предоставив субъектам РФ дополнительные полномочия по правовому регулированию местного самоуправления. Такой подход полностью соответствует ст. 55 Конституции РФ - ограничение установлено федеральным законом в связи с необходимостью защиты определенных конституционных ценностей. И Конституционный Суд всегда стоял на страже этого. Например, рассматривая возможность формирования представительного органа муниципального района как путем прямого волеизъявления населения, так и в ином, отличном от муниципальных выборов, порядке, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что формирование представительного органа муниципального района путем делегирования возможно, если есть волеизъявление населения муниципального образования (выраженное либо непосредственно, либо через соответствующие представительные органы поселений), а также при условии, что входящие в его состав главы поселений и депутаты представительных органов поселений приобретают свои полномочия на основе волеизъявления населения (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. N 9-П).

--------------------------------

<4> Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные вопросы российского права. 2015. N 12. С. 41 - 51; Нарутто С.В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 2. С. 56 - 64.

В решениях Конституционного Суда РФ в качестве объекта судебной защиты довольно активно используется не только термин "местное самоуправление", но и право на местное самоуправление, право на его осуществление.

Так, по мнению Конституционного Суда РФ, хотя право граждан на осуществление местного самоуправления и не названо в числе прав и свобод человека и гражданина, содержащихся в главе 2 Конституции РФ, данное право является конституционным по смыслу ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ст. ст. 130 - 133 Конституции РФ и реализуется гражданами путем референдумов, выборов, иных форм прямого волеизъявления. Кроме того, в ст. 133 Конституции РФ речь идет о запрете на ограничение прав местного самоуправления. Таким образом, в самой Конституции РФ фактически предусмотрены комплексные права местного самоуправления.

Право на осуществление местного самоуправления представляет собой совокупность индивидуальных и коллективных прав, каждое из которых может выступать в качестве самостоятельного. Примерами таких индивидуальных и коллективных прав являются <5>:

--------------------------------

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник В.И. Васильева "Муниципальное право России" включен в информационный банк согласно публикации - Юстицинформ, 2012 (2-е издание, переработанное и дополненное).

<5> Более подробно об этом см.: Васильев В.И. Право граждан на осуществление местного самоуправления // Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005. С. 77 - 78; Васильев В.И. Муниципальное право России. М., 2008. С. 49; 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; Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2010. С. 27 - 30.

- организационная обособленность местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ);

- право граждан осуществлять местное самоуправление путем прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления (ст. ст. 3, 32, 130 Конституции РФ);

- право граждан участвовать в референдуме, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 32 Конституции РФ);

- право граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ);

- право граждан на участие в решении вопроса об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (ст. 131 Конституции РФ);

- право граждан самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ);

- право органов местного самоуправления на утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов (ст. 132 Конституции РФ);

- право органов местного самоуправления на осуществление охраны общественного порядка, решение иных вопросов местного значения (ст. 132 Конституции РФ);

- право местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133 Конституции РФ);

- право органов местного самоуправления на наделение отдельными государственными полномочиями с передачей материальных и финансовых средств (ст. 132 Конституции РФ).

В некоторых статьях Конституции содержится указание на то, кто является субъектом осуществления соответствующего конституционного права. Так, в ст. 32 говорится о гражданах РФ как о носителях избирательных прав. Субъектом права самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления является население (ст. 131 Конституции РФ).

В своих решениях Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к вопросу о том, кто является субъектом местного самоуправления, права на его осуществление. По мнению Суда, субъектами права на местное самоуправление, на его осуществление являются граждане, население, муниципальное образование <6>; иными словами, Конституционный Суд комплексное право на местное самоуправление, на его осуществление рассматривает в основном как коллегиальное, осуществляемое коллективом жителей.

--------------------------------

<6> См., например: Постановления Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. N 15-П, от 16 октября 1997 г. N 14-П, от 24 января 1997 г. N 1-П, от 15 января 1998 г. N 3-П, от 30 ноября 2000 г. N 15-П, от 2 апреля 2002 г. N 7-П, от 11 ноября 2003 г. N 16-П // СПС "КонсультантПлюс".

"Если право на участие в осуществлении местного самоуправления путем участия в референдуме, выборах, других формах прямого волеизъявления имеет в своей основе индивидуальный характер, то право на осуществление местного самоуправления, в том числе путем создания в пределах соответствующей территории муниципального образования, определения структуры органов местного самоуправления муниципального образования, может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе. В силу взаимосвязанных положений п. "н" ч. 1 ст. 72 и ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации право на самостоятельное в рамках установленных законом общих принципов организации местного самоуправления определение структуры органов местного самоуправления муниципального образования прямо отнесено к правосубъектности населения муниципального образования; как таковое это право может подлежать защите средствами конституционного правосудия прежде всего в связи с обращениями муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления" <7>.

--------------------------------

<7> Определения Конституционного Суда РФ от 6 октября 2015 г. N 2004-О, от 29 сентября 2015 г. N 2003-О, от 29 сентября 2015 г. N 2002-О // СПС "КонсультантПлюс".

Вышеприведенный перечень имеет и еще одно практическое значение. В Европейский суд по правам человека можно обращаться в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В Конвенции нет такого права, как право на местное самоуправление, право на осуществление местного самоуправления или чего-то подобного. Но это не означает запрет обращаться в Европейский суд за защитой прав, которые связаны с местным самоуправлением; очень большое количество обращений связано с тем, что те или иные нарушения в сфере местного самоуправления рассматривают как "нарушение права на судебную защиту", "нарушение прав собственности" или "нарушение избирательных прав".

Литература

1. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004.

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник В.И. Васильева "Муниципальное право России" включен в информационный банк согласно публикации - Юстицинформ, 2012 (2-е издание, переработанное и дополненное).

2. Васильев В.И. Муниципальное право России. М., 2008.

3. Васильев В.И. Право граждан на осуществление местного самоуправления // Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005.

4. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в РФ: конституционные вопросы. Саратов, 2003.

5. Нарутто С.В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 2. С. 56 - 64.

6. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2010. С. 27 - 30.

7. Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные вопросы российского права. 2015. N 12. С. 41 - 51.