

ЕРЕМИН Алексей Роальдович

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ**

12.00.02 - конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук



Саратов-2003

500007

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный консультант доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации *КАБЫШЕВ Владимир Терентьевич*

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
доктор юридических наук, профессор
доктор юридических наук, профессор

БОНДАРЬ Николай Семенович
ГЛОТОВ Сергей Александрович
КОМКОВА Галина Николаевна

Ведущая организация:

Казанский государственный университет

Защита состоится 2 марта 2004 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 102

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Автореферат разослан «19» января 2004 года



НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

И. Н. Сенякин

Актуальность темы диссертационного исследования

Эффективная организация местного самоуправления является одной из важнейших задач, стоящих перед российским обществом в настоящее время. Ее успешное решение - несомненно, часть общей программы развития страны, обозначенной в Послании Президента РФ Путина В.В. Федеральному Собранию 2003 г., поскольку местное публичное властвование вбирает в себя весь комплекс проблем, реализация которых позволяет приблизить осуществление поставленных грандиозных задач: «Россия должна быть и будет страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией. В ней в полной мере будут обеспечены права человека, гражданские и политические свободы»¹.

Общепризнано, развитие демократических начал местного самоуправления невозможно без развитого гражданского общества. Само местное самоуправление базируется на тех же началах самоуправления, самоорганизации, что и гражданское общество. Оно ставит своей целью достижение оптимальных условий жизни населения тех поселений, в рамках которых создается муниципальное образование. Важнейшей задачей является решение социальных задач, обеспечение прав и свобод человека, обеспечение его участия в управлении публичными делами. Все это, а также ряд других аналитических сопоставлений двух институтов позволяют сделать вывод о тесной взаимосвязи институтов самоорганизации населения с институтами гражданского общества.

Рассмотрение местного самоуправления как института «гражданского общества» следует признать перспективным. В то же время следует отметить, что гражданин как субъект правоотношений «встроен» как в систему гражданского общества (его элементов), так и в систему местного самоуправления. В обеих системах он обладает самостоятельным статусом, содержание которого определяется различными нормативными документами. Территориальная обусловленность осуществления самоуправления, особые формы публичного властвования, посредством которых осуществляется местное самоуправление, предполагают и особое содержание муниципальных отношений, а значит и методологию их изучения.

Современное состояние местного самоуправления в России определяется тем, что реформирование системы местного управления в 90-х годах двадцатого столетия шло с учетом зарубежного опыта, не всегда согласуясь со спецификой имеющихся российских традиций. Резкий переход рыночным отношениям не был подкреплён надлежащим кадровым потенциалом (особенно в сельских территориях). Это привело к рассогласованию условий, в которых осуществлялось самоуправление и методов, используемых для решения возникающих управленческих проблем. Следует учитывать и общую экономическую обстановку того времени: сокращение производства, увеличение безработицы, недостаточное финансирование социальной сферы. Совокупность негативных

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2003. 17 мая.

факторов обусловила снижение уровня жизни населения, неверие в возможность органов местного самоуправления осуществлять руководство местными делами. Обвинения в неспособности руководителей органов местного самоуправления осуществлять надлежащее руководство местными делами в новых рыночных условиях, звучащие с разных сторон, накладывают отпечаток на направление современного реформирования местного самоуправления.

При всей важности финансового обеспечения местного самоуправления со стороны государства, необходимо иметь в виду, что сам самоуправленческий потенциал таит в себе неиспользованные до конца ресурсы, которые могут проявиться в полной мере при условии создания надлежащей правовой базы. Для этого необходимо решить ряд теоретически важных проблем, которые, будучи воплощенными в нормах права, явятся основой построения целостного механизма местного самоуправления.

Особенно большое значение в современный период приобретает проблема взаимодействия государства и местного самоуправления, теоретического осмысления различных аспектов этого взаимодействия и воплощения их в законодательную практику. Один из подходов к осмыслению такого взаимодействия сводится к требованию придать государственный характер управлению делами местного значения, свести самоуправление к решению мелких вопросов. Другой исходит из необходимости расширить формы привлечения жителей к управлению, усилить гарантии участия населения в осуществлении местного самоуправления. Очевидно, что второй имеет больше возможностей быть воплощенным в реальную практику организации местного самоуправления, поскольку опирается на общедемократические тенденции, мировой опыт организации местного самоуправления. Задача состоит в том, чтобы найти оптимальный вариант сочетания государственных и общественных начал в самоуправлении, повысить роль населения во всех процессах выработки, принятия и реализации управленческих решений на местном уровне.

Реформирование отношений государства и местного самоуправления предполагает как уточнение, так и изменение прав, обязанностей и ответственности за выполнение сторонами публично-правовых отношений, взятых на себя обязательств. Прежде чем они получают правовое закрепление в обновленном законодательстве, необходима оценка того, что уже сделано за прошедшее десятилетие в этой области. Следует отметить, что накоплен большой опыт организации и деятельности местного самоуправления, он получил достаточно подробное освещение в специальной литературе, теоретических изданиях, но утверждать, что все уже изучено и проанализировано, было бы неверно. Поиск оптимальной модели местного самоуправления будет продолжаться даже при принятии нового закона, поскольку слишком мал срок, отпущенный историей для создания такой модели.

Сама идея местного самоуправления предполагает не просто активное участие человека в решении вопросов обеспечения жизнедеятельности определенного общественного организма, она исходит из необходимости создания таких условий, когда человек будет управлять самим собой. Совокупность всех форм участия гражданина в принятии публично значимых решений и обеспе-

чивает достижение основной цели - самостоятельное и под свою ответственность управление всеми делами местного значения.

Местное самоуправление, понимаемое как «управление самим собой» предполагает осознанную и целенаправленную деятельность жителей поселений по обустройству собственного существования, созданию социально-экономических условий организации «достойной жизни». Реализация этой установки возможна при активном участии всего населения в решении вопросов местного значения. Однако очевидно, что далеко не все жители принимают участие в выражении своего мнения на выборах, при проведении референдума и использовании других форм прямого народовластия. Отсюда задача - создать такую социально-политическую атмосферу в муниципальном образовании, которая бы способствовала повышению активности жителей в выработке и принятии общезначимых решений, осуществлению контроля за деятельностью выборных органов местного самоуправления.

Повышение заинтересованности граждан в осуществлении местного самоуправления происходит, в том числе, и посредством формирования правовой установки личности на знание нормы. Однако знание права нельзя воспринимать как готовность к процессу ее применения, как реализованную активность. Необходим комплекс действий, прежде всего органов местного самоуправления, показывающий направление активности в реализации возможностей, предоставляемых местным самоуправлением. Иными словами необходимо всестороннее правовое просвещение и разъяснение способов участия в формировании правовой базы муниципального образования, а также ее роли в развитии самоуправленческих начал и достижения целей в решении вопросов местного значения.

Степень разработанности проблемы

Проблемы организации местного самоуправления являются предметом многочисленных исследований. Они находят отражение в трудах не только правоведов, но и представителей иных наук: философии, политологии, социологии, экономики, экономической географии, истории. Самоуправление как свойство народа и других социальных общностей, решающих проблемы организации собственной жизни самостоятельно, являлось объектом многочисленных исследований. В меньшей степени обращается внимание на иное - наличие у граждан способности решать местные дела. Это предполагает обладание соответствующими правами и возможностями, поскольку без их законодательно закрепления самоуправление превращается в фикцию.

Комплексный характер поставленной проблемы предполагает необходимость обращения к исследованиям по различным направлениям юридической науки, а также к трудам в иных сферах человеческих знаний.

Очевидно, что поставленные в диссертации вопросы не могут быть раскрыты без обращения к общетеоретическим и методологическим аспектам народовластия, развития местного самоуправления, которые рассматриваются в трудах С.А.Авакьяна, С.С.Алексеева, М.И.Байтина, В.К.Бабаева, А.А.Белкина, Н.А.Бобровой, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, В.Д.Зорькина, В.Т.Кабышева, А.Е.Козлова, Е.И.Козловой, Е.В.Колесникова, О.Е.Кутафина, А.И. Лукьянова,

В.О.Лучина, А.В.Малько, Н.И.Матузова, О.О.Миорова, Н.А.Михалевой, В.С.Мокрого, Л.А.Морозовой, В.С.Нерсеянца, В.Н.Синюкова, Ю.А.Тихомирова, Б.Н.Топорнина, В.А.Четвернина, В.Е. Чиркина, Б.Э.Эбзеева, А.И.Экимова, и др.

Современные проблемы прав и свобод человека и гражданина получили обстоятельную разработку, прежде всего, в трудах М.В.Баглая, Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Л.Д.Воеводина, Ю.А.Дмитриева, В.А.Кучинского, И.А.Ледях, Е.А.Лукашевой, Г.В.Мальцева, Л.А.Нудненко, В.А.Патюлина, Ф.М.Рудинского, И.Е.Фарбера, Б.С.Эбзеева и др.

Проблемам организации местной власти и самоуправления, формированию муниципального права посвящен ряд работ С.А.Авакьяна, Г.В.Атаманчука, Г.В.Барабашева, А.А.Безуглова, Н.С.Бондаря, А.С. Бурмистрова, В.И.Васильева, И.В.Выдрина, Б.Н.Габричидзе, А.Н. Замотаева, А.Н.Кокотова, Е.И.Колюшина, В.В.Копейчикова, А.Н.Костюкова, М.А.Краснова, В.А.Кряжкова, Л.Е.Лаптева, В.М.Манохина, И.И.Овчинникова, В.И.Новоселова, Н.В.Постового, Ю.И. Скуратова, А.Я.Сливы, Д.Ю.Шапсугова, К.Ф.Шеремета, Е.С.Шугриной, Г.Н.Чеботарева, В.И.Фадеева и др.

Отдельные теоретические и методологические вопросы, затрагиваемые в диссертационном исследовании, нашли отражение в трудах А.С. Автономова, Ю.И.Гревцова, Д.Н. Бахраха, И.Л.Бачило, Н.А. Богдановой, А. Бланкенагеля, С.А. Глотова, В.В.Комаровой, Г.Н. Комковой, А.Ф.Малого, Н.С. Малеина, М.С. Матейковича, В.В.Невинского, Н.В.Щербаковой, Т.Я. Хабриевой и др.

Исследование современных проблем реализации права на местное самоуправление невозможно без обращения к фундаментальным трудам дореволюционных ученых (В.П.Безобразов, Н.А.Бердяев, А.Д.Градовский, И.А.Ильин, Б.А.Кистяковский, Н.М.Коркунов, Н.И. Лазаревский, С.А.Муровцев, П.И.Новгородцев, Б.Н.Чичерин и др.).

Широкий круг авторов, которые в той или иной мере касались вопросов организации местного самоуправления, реализации права на осуществление местного самоуправления, свидетельствует о несомненной актуальности, большой практической значимости соответствующих проблем. В последнее время их отдельным аспектам уделяется внимание исследователей: докторская диссертация Н.С.Бондаря «Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации» (Саратов, 1997 г.), докторская диссертация И.В.Выдрина «Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект)» (Екатеринбург, 1998 г.), докторская диссертация Л.А.Нудненко «Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики)» (Москва, 2001 г.), докторская диссертация А.Н.Костюкова «Муниципальное право как отрасль российского права (предмет, принципы, режимы, конструкции, система)» (Екатеринбург, 2003 г.), докторская диссертация В.С.Мокрого «Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества» (Москва, 2003 г.), кандидатская диссертация Д.Г. Жаромских «Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации» (Москва, 2004 г.).

Федерации» (Тюмень, 2001 г.), кандидатская диссертация М.А.Кулушевой «Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации (Саратов, 2001 г.), кандидатская диссертация А.А.Сергеева «Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики (Москва, 2001 г.), кандидатская диссертация Е.В.Холодной «Территориальное общественное самоуправление в Российской Федерации: правовые основы организации и деятельности» (Саратов, 2003 г.), кандидатская диссертация А.В.Колесникова «Административно-правовой статус исполнительных органов местного самоуправления» (Саратов, 2003). Вместе с тем, необходимость комплексного исследования реализации права на местное самоуправление в свете реформирования всей системы местного самоуправления ощущается все острее.

Объектом исследования настоящей работы являются общественные отношения, возникающие по поводу реализации конституционного права человека и гражданина на местное самоуправление и функционирования механизма его реализации.

Предмет исследования составляют нормы, закрепляющие содержание конституционного права на местное самоуправление, а также формы, средства, способы их реализации, гарантии их осуществления. Научная проблема эффективной защиты права на местное самоуправление обуславливается как неопределенностью содержания самого рассматриваемого права, так и пробельностью законодательства, недостаточно четкой системой гарантирования права на местное самоуправление.

Цель исследования заключается в раскрытии содержательной стороны местного самоуправления и реализации права человека и гражданина на местное самоуправление, выявлении его потенциальных возможностей, определении недостатков современного регулирования отношений в данной сфере и путей их преодоления. Цель работы предопределила и следующие задачи:

- раскрыть содержание права на местное самоуправление как комплексного конституционного института;
- исследовать содержание права на местное самоуправление, выявив его составляющие: право на осуществление местного самоуправления, право на участие в осуществлении местного самоуправления;
- определить самоуправление как механизм самоорганизации жителей, направленный на создание оптимальных условий организации жизнеобеспечения на определенной территории (в пределах муниципального образования);
- изучить основные элементы этого механизма через раскрытие его функций, условий и способов их осуществления;
- проанализировать и обосновать роль государства, его органов в создании необходимых условий функционирования местного самоуправления, прежде всего в законодательном определении прав и обязанностей всех участников публично-правовых отношений в сфере управления местными делами;
- провести анализ недостаточно востребованного потенциала различных форм самоуправления, в том числе прямого народовластия;

- обозначить условия гарантирования осуществления местного самоуправления жителями муниципальных образований, исследовать причины недостаточной активности членов местных сообществ в осуществлении местного самоуправления.

Методологическая основа исследования

При написании диссертационной работы для достижения ее целей и решения поставленных задач использовались разные методы познания. К числу общенаучных и частно-научных методов исследования можно отнести: логический, сравнительно-правовой, историко-функциональный, конкретно-социологический, формально-юридический, системно-структурный и другие методы познания.

Особое значение при исследовании проблемы отводилось применению диалектического подхода к анализу соотношения общего, особенного и отдельного, методам анализа и синтеза.

Эмпирическая и нормативно-правовая база исследования

В качестве эмпирического материала в работе использовались статистические данные, результаты социологических исследований, анализ публикаций периодической печати.

Нормативно-правовую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативные акты субъектов Федерации, акты местного самоуправления, судебные решения, документы международного права. Большое внимание было уделено анализу судебной практики, и в частности, проанализированы решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит в том, что в диссертации:

- сформулированы новационные подходы к исследованию теоретических и практических проблем реализации права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации;

- выделены и теоретически обоснованы конституционные условия построения современного местного самоуправления, в основе которых нахождение баланса между двумя противоречивыми тенденциями - укрепление государственности и децентрализация управления вплоть до создания самостоятельных самоуправляемых территориальных образований;

- сформулированы и обоснованы новые подходы к пониманию конституционного права на местное самоуправление, в основе которых находится конструкция сочетания коллективных и индивидуальных прав. В своей аргументации автор исходит из того, конституционное право на местное самоуправление является комплексным, включающим в себя содержание более узких прав: права на осуществление местного самоуправления и права на участие в осуществлении местного самоуправления. В связи с этим уточнен категориальный (понятийный) аппарат, дано определение права на осуществление местного самоуправления с позиций реализации всего комплекса законодательных установлений. Подобный подход позволил рассматривать реализацию права на местное самоуправление в его разнообразных проявлениях;

- с позиций комплексного характера права на местное самоуправление рассмотрено место этого права в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина, проведен их сравнительный анализ. На основе выявленного соотношения коллективных и индивидуальных прав населения на местное самоуправление выделены три группы коллективных прав, нашедших закрепление в Конституции РФ;

- проанализирован состав функций местного самоуправления, что позволило впервые в отечественной науке обосновать выделение трех его составляющих: функции децентрализации, функции демократизации, функции выражения и защиты интересов населения муниципального образования. Рассмотрено соотношение понятий «полномочия», «предметы ведения», «функции» местного самоуправления с точки зрения их содержания;

- определена роль государства и значение государственной ресурсной поддержки в реализации права граждан на осуществление местного самоуправления;

- дана характеристика использования форм непосредственной демократии в реализации права на осуществление местного самоуправления. На основе рассмотрения практики применения отдельных из них и анализа причин неэффективности их реализации сделаны выводы, выдвинуты предложения;

- представительство занимает важное место в реализации права на осуществление местного самоуправления. Автором дается оценка содержания правовой связи представляемых (населения) и представителей (депутатов), подчеркивается, что представительство в публичной сфере имеет иное содержание, чем в частно-правовой;

- формулируется вывод о необходимости введения запрета на совмещение должностей председателя представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления;

- дается комплексная оценка государственных гарантий осуществления права граждан на местное самоуправление, выявленная через рассмотрение нормативного обеспечения организационной самостоятельности права на осуществление местного самоуправления, самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления, материально-финансового обеспечения реализации права на осуществление местного самоуправления;

- исследованы проблемы муниципального гарантирования права граждан на местное самоуправление, выявлено содержание организационных и материальных муниципальных гарантий;

- обозначены концептуальные подходы к закреплению права граждан на местное самоуправление, что позволило сформулировать направления регулирования данного права в отраслевом законодательстве.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие научной значимостью и новизной:

1. В работе обосновываются конституционные условия построения современного местного самоуправления, которые предопределены всем ходом развития российского государства и общества. В их числе: сохранение государства как ведущей публично-властной организации, на которую возлагается уч-

реждение местного самоуправления; ограничение местного самоуправления наряду с реализацией учредительных полномочий граждан только функционированием представительных и исполнительных- структур; реальное существование местного самоуправления при условии совпадения субъекта и объекта управления.

2. Формирование самоуправляющихся территорий возможно только в случае обладания ими полномочий, достаточных для собственного развития. Поэтому при определении территориальных пределов осуществления местного самоуправления необходимо исходить из сочетания двух факторов: ресурсной самодостаточности и оптимизации управления, чтобы объем необходимых управленческих полномочий не превысил допустимого уровня, при котором утрачивается соединение «управляющего» и «управляемого».

3. Сочетание в едином конституционном институте местного самоуправления разнообразных прав, объединяемых общей задачей построения механизма местного самоуправления, предопределяет сложность рассматриваемого института. Необходимо признать реализацию конституционного права на местное самоуправление комплексным правом, включающим 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.

4. Рассмотрение конституционных прав и свобод через призму их реализации на низовом уровне публичного властвования, позволило прийти к выводу о единстве их содержания. Конституционное право на местное самоуправление является частью системы конституционных прав и свобод, что требует его рассмотрения в органическом единстве с другими правами и свободами.

5. Избрание представительных органов местного самоуправления является способом формирования (комплектования) органа, а не передачей группе лиц права «представлять интересы» населения муниципального образования.

6. В своей деятельности органы местного самоуправления руководствуются федеральным и региональным законодательством. И то и другое подробно регламентирует весь процесс реализации права граждан на осуществление местного самоуправления. Однако «вторжение» законодателя в сферу регулирования муниципальных отношений зачастую бывает чрезмерным и неоправданным. Необходимо более осторожно подходить к регулированию этих отношений, особенно региональному законодателю, поскольку велика опасность вмешательства в сферу регулирования муниципальных отношений. Расширяя, например, пределы регламентации рассматриваемых отношений по сравнению с Федеральным законом 1995 года «Об общих принципах...», закон субъекта РФ может понизить порог самостоятельности в принятии решений органами местного самоуправления. При наличии закона муниципальные образования лишены права собственного нормотворчества

7. Органы местного самоуправления выполняют ряд функций, определяемых законодателем. Вместе с тем местному самоуправлению как конституционному институту присущи функции, которые предопределены самим суще-

ствованием местного самоуправления как самостоятельной единицы, осуществляющей публичную власть. Существует триада функций, присущих местному самоуправлению как конституционному институту (децентрализации, демократизации, защиты прав населения муниципального образования), реализация которых напрямую связана с осуществлением права на местное самоуправление, закреплением механизма публичного властвования.

8. В работе проанализирована финансовая составляющая местного самоуправления как комплексного института. Она нуждается в серьезном реформировании, в том числе в направлении усиления государственного обеспечения, поскольку является важнейшим условием реализации права на местное самоуправление.

9. Законодательное закрепление широкого спектра форм прямого народовластия не влечет автоматического их использования в практике реализации права на осуществление местного самоуправления. Однако расширение их использования может существенно повысить степень участия населения в осуществлении местного самоуправления. Необходимо использовать различные формы непосредственной реализации права граждан на осуществление местного самоуправления, но при этом важно исключить некоторые из них из механизма властвования в определенных случаях (например, проведение референдума по вопросу о принятии устава муниципального образования).

10. Нарушение оптимального соотношения коллегиальности и единоначалия, правомочий представительного и исполнительного органов вызывает не только дискуссии, но иногда и затяжные конфликты, влияющие на возможность реализации гражданами права на осуществление местного самоуправления. В работе делается вывод о необходимости ограничить полномочия главы муниципального образования в пользу усиления роли представительного органа в принятии наиболее важных решений.

11. Государство обязано брать на себя дополнительные «обременения» в связи с необходимостью создания условий для полноценного участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

12. Судебная защита права на местное самоуправление является важнейшим фактором участия граждан в осуществлении местного самоуправления. В работе обосновывается необходимость расширения возможности судебной защиты свои коллективных прав муниципальными сообществами, актуализируется роль конституционного (уставного) судопроизводства в защите права на местное самоуправление.

Теоретическая и практическая значимость работы определяется ее направленностью на решение актуальных проблем развития местного самоуправления, повышения эффективности функционирования ее отдельных институтов, усиления гарантий обеспечения прав и свобод граждан по месту жительства. В этом контексте многие положения и выводы, а также концептуальные методологические подходы по проблемам реализации права на местное самоуправление, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в практической правотворческой работе, особенно в свете предполагаемого реформирования местного самоуправления. Результаты исследования важны также для

практической правоприменительной работы органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Федерации.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при подготовке курсов лекций и специальных дисциплин, включая систему подготовки и повышения квалификации депутатов, государственных и муниципальных служащих. Результаты диссертационного исследования имеют значение для дальнейшего обсуждения и разработки соответствующих проблем, для углубления комплексных научно-практических исследований в процессе предполагаемого реформирования местного самоуправления, в том числе на региональном уровне.

Апробация результатов исследования

Предложения и выводы диссертации использовались автором для внесения предложений по совершенствованию действующего законодательства в области местного самоуправления, а также практики его применения. Соответствующие предложения вносились диссертантом в качестве эксперта комиссии при Главе Республики Мордовия, которая занимается анализом законодательства Республики Мордовия на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству; члена консультативного совета юридической службы Администрации города Саранска.

Автор работы принимает активное участие при разработке правовых актов органов местного самоуправления г.Саранска, путем оказания консультативной помощи, внесения предложений о совершенствовании правовых актов органов государственной власти Республики Мордовия и местного самоуправления. В частности, при его участии были разработаны следующие правовые акты: Устав города Саранска, а также последующие к нему изменения; решения Саранского городского Совета депутатов: О выходе с законодательной инициативой в Государственное Собрание Республики Мордовия о принятии Закона Республики Мордовия «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Мордовия от 29 июня 1995 г. № 229-1 «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Республики Мордовия; О проекте закона Республики Мордовия «О внесении изменений в Закон Республики Мордовия «О плате за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и за предоставление информации о зарегистрированных правах»; О бюджетном процессе в г.Саранске; О концепции создания государственного градостроительного кадастра и организации мониторинга объектов градостроительной деятельности города Саранска; О муниципальном заказе г.Саранска; О Реестре муниципальной собственности города Саранска и другие.

Выводы автора докладывались в выступлениях на Всероссийской научно-практической конференции «Право и социально-ориентированная рыночная экономика (проблемы и перспективы)» (г.Саранск, Мордовский государственный университет, Волгоградский институт экономики, социологии и права, 25-26 ноября 1997 г.); на научной конференции «Проблемы преподавания конституционного и муниципального права» (г. Москва, МГУ им. М.В.Ломоносова, 26-27 марта 1998 г.); конференции «Местное самоуправление: проблемы, противоречия, перспективы» (г.Москва, Московский Общественный Научный

Фонд, 2-3 апреля 1998 г.); семинаре «Конституционное право России в контексте мирового опыта» (г. Москва, Институт Международного Образования, 30 ноября - 11 декабря 1998 г.); научной конференции «Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании» (г. Москва, Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова, 25-27 марта 1999 г.); всероссийской конференции «Роль договора в регулировании общественных отношений (г.Саранск, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Мордовский государственный университет, Мордовский гуманитарный институт, 23-24 апреля 2000 г.); семинаре «Юридическое образование: новые подходы в России и Западной Европе» (г. Москва, Международный институт Париж-Ля Дефанс, Государственный Университет - Высшая Школа Экономики, 25-27 апреля 2000 г.); конференции «Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран (г.Москва, Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова, 27-28 апреля 2000 г.); международном симпозиуме «Становление местного самоуправления в посткоммунистическом обществе» (г.Саратов, Поволжская академия государственной службы, 15-16 ноября 2000 г.); научной конференции «Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран» (г.Москва, Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова, 15-17 марта 2001 г.); научно-методическом семинаре «Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность» (г.Нижний Новгород, Нижегородская академия МВД России, 11-12 сентября 2001 г.); всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и управления: федеральный и региональный аспекты» (г.Саранск, Мордовский государственный университет, 29-30 ноября 2001 г.); международной научно-практической конференции «Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе» (г.Пенза, Пензенский государственный университет, Приволжский дом знаний, ноябрь 2002 г.); международной конференции «Обеспечение равенства прав и свобод человека: российские и международные механизмы» (г.Саратов, Поволжская академия государственной службы, 17 декабря 2002 г.); научно-практической конференции «Органы юстиции и становление гражданского общества» (г.Саранск, Российская правовая академия Министерства юстиции РФ. Средне-Волжский филиал, 22 ноября 2002 г.); всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы развития современного российского общества» (г.Пенза, Пензенский государственный университет, Приволжский дом знаний, март 2003 г.); научной конференции «Конституция как символ эпохи» (г.Москва, Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова, 3-4 апреля 2003 г.); международной научно-практической конференции «Местное самоуправление в системе публичной власти: российский и мировой опыт» (г.Саратов, Поволжская академия государственной службы, 20-21 мая 2003 г.); всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы российского права на рубеже XX-XXI веков» (г.Пенза, Пензенский государственный университет, Приволжский дом знаний, май 2003 г.), всероссийской научно-практической конференции «Проблемы социально-

экономического развития муниципальных образований России» (г.Саранск, Мордовский госуниверситет, 20-22 ноября 2003 г.), ежегодных научных конференциях «Огаревские чтения», конференциях молодых ученых, проводимых в Мордовском государственном университете.

Являясь членом Российской Ассоциации преподавателей конституционного и муниципального права, диссертант обменивается опытом и проблемами по исследуемой теме с коллегами, используя современные средства связи (электронная почта, факс и т.д.).

Автор является руководителем юридической клиники «Street Law» при юридическом факультете Мордовского университета, где в ходе преподавания основ конституционного и муниципального права слушателям средних учебных заведений использует выводы, полученные при исследовании обозначенной в диссертации проблемы.

Материалы исследования используются автором, его аспирантами, членами кафедры в преподавании в Мордовском государственном университете и других вузах курсов конституционного права, муниципального права, спецкурсов «Проблемы реализации местного самоуправления», «Права и свободы человека и гражданина».

По теме диссертационного исследования опубликовано более 40 научных, учебных работ общим объемом около 70,0 п.л., в том числе монография объемом 18,0 п.л., получившая положительную оценку юридической общественности.

Структура диссертации

Диссертация состоит из введения, четырех глав, объединяющих 12 параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников и научной литературы, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы, ее теоретическая и практическая значимость, показывается степень научной разработки проблемы, формулируются цели и основные задачи работы, ее научная новизна, раскрываются методологическая, теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы, определяются основные положения, выносимые на защиту, приводится информация об апробации работы.

Первая глава - «Понятие права человека и гражданина на местное самоуправление» посвящена анализу природы права человека и гражданина на местное самоуправление, определению понятия и сущности конституционного права на местное самоуправление, а также месту и роли данного права в системе конституционных прав и свобод.

В первом параграфе «Природа права человека и гражданина на местное самоуправление» отмечается, что многоаспектность проблематики местного самоуправления позволяет исследователям и практикам рассматривать его как одну из основ конституционного строя, как одну из разновидностей со-

циального управления, как форму народовластия, как деятельность граждан по решению вопросов местного значения.

Анализируются и сопоставляются понятия «самоуправление» и «управление». Делается вывод, что при самоуправлении существуют не две системы: управляющая и управляемая, а одна самоуправляемая. Определяется, что развитие самоуправленческих начал в государстве будет зависеть от степени демократии в обществе. Степень развития демократии характеризуется и особенностями взаимоотношений государства и народа, выражающего свои интересы через негосударственные общественные объединения, которым свойственны самоуправленческие начала. Сопоставление понятий «самоуправление» и «управление» использовано еще и для того, чтобы выявить грань, определяющую до какого «этажа» возможна самоорганизация граждан и с какого уровня начинается деятельность управляющих систем, созданных для воздействия на управляемые объекты применительно к подобному уровню самоуправления. Еще одним важным результатом может явиться установление пределов ограничений на вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления.

Одним из основных выводов параграфа является положение о том, что единственно возможным путем осуществления человеком публичной деятельности в рамках какого-либо сообщества (при обязательности нормативного регулирования подобного поведения) является реализация имеющихся у него прав и свобод. Через совокупность субъективных прав и свобод можно рассмотреть весь спектр отношений, возникающих в процессе совместной деятельности людей.

При анализе российского законодательства о местном самоуправлении отмечается, что на сегодняшний день уже сложились основные категории, относящиеся к рассматриваемой сфере отношений: система местного самоуправления, вопросы местного значения, органы, гарантии и др. Вместе с тем отмечается, что среди данных категорий не фигурирует еще одна, может быть, самая важная: пределы местного самоуправления. В работе сделан вывод, что к конституционным условиям построения современного местного самоуправления, следует отнести: 1) сохранение государства как ведущей публично властной организации; 2) ограничение местного самоуправления наряду с реализацией учредительных полномочий граждан только функционированием представительных и исполнительных структур; 3) совпадение субъектов и объектов управления.

Исследование содержания местного самоуправления, определенного Европейской хартией местного самоуправления, позволило сделать вывод о том, что первенствующим моментом в местном самоуправлении является собственно волеизъявление граждан на использование различных форм его осуществления. Вне этого местное самоуправление оказывается «навязанным», причем со всеми его последствиями. В современной России «введение» местного самоуправления не сопровождалось какими-либо дискуссиями и представляет собой, по сути, «декретированный» на основе воспроизведения западных образцов институт, слегка подкрашенный воспоминаниями о российском земском

движении. Хотя он, тем не менее, получил весьма серьезное конституционное закрепление, а его формирование сопрягается не только с обычными организационными, но даже, так сказать, карательными мерами.

Становление местного самоуправления в России сопровождается определенными проблемами, которые, в первую очередь, возникают из конституционной фразы (ст. 12) о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Анализируя различные точки зрения ученых и практиков на этот счет, в том числе и позицию Конституционного Суда РФ, необходимо отметить, что однозначного ответа здесь нет, особенно в позиции по территориальным аспектам. Все это доказывает, что определение уровня местного самоуправления является сегодня в Российской Федерации лишь «формально-законодательным», а искомый баланс между государственной властью и местным самоуправлением не просто непробированным, а понятию необеспеченным в отношении социально-территориального субстрата единиц местного самоуправления.

Параллельное функционирование государственной и муниципальной власти оценивается не по формальным (логическим и юридическим) признакам, а в свете реального сосуществования соответствующих публичных структур. И анализируемый опыт доказывает, что представление о государственности и местном самоуправлении как принципиально различных «публичностях» является или совершенно неверным, или, по крайней мере, неадекватным возможностям современной общественной организации. Обозначенные условия построения местного самоуправления оказываются не вполне обоснованными в том смысле, что реальная организация «местной власти» не является чем-то «внегосударственным». И если все же говорить об обосновании местного самоуправления, то только в том плане, в каком протекает поиск оптимальных для современного государства форм организации местной власти (или власти на местах). Именно в этом и только этом русле действительно практическое значение имеют вопросы большей демократизации, способности или неспособности осуществления местными органами определенных публичных функций, а соответственно и ограничений в наделении этими функциями муниципальных образований, процедур независимого или подконтрольного формирования местных органов и реализации их ответственности.

«Собственная» деятельность местного самоуправления даже в регламентированных законом пределах, в конечном счете, оказывается лишь относительно самостоятельной и независимой от государственных структур. Это доказывает, прежде всего, сама регламентация, идущая от государства. Институт конституционных прав и свобод граждан действует вне разделения на территориальные муниципальные образования, а ресурсная база местной власти определяет действительные возможности осуществления данной власти.

Наиболее адекватно современным обстоятельствам отвечают дуалистическая теория муниципального управления и рассмотрение местного самоуправ-

ления в качестве составляющих государственного механизма'. Но этого достаточно для выбора актуальной политики в отношении муниципальных образований и недостаточно для онтологической схемы возникновения и развития соответствующей общественной тенденции. В части же последнего можно отметить, что современная муниципализация есть объективная реакция на исторически развивавшуюся централизацию (или огосударствление) публичной жизни, одновременно совпадающая с констатацией нарастающей неспособности государства разрешать значительную часть вопросов публичной жизни в централизованных формах, включая ответственность за разрешение данных вопросов. Тема местного самоуправления применительно к реальным, а не утопическим ее аспектам не только берет в государственности свое начало, но развертывается целиком внутри государственности. И не случайно тема местного самоуправления не только во многих доктринально-теоретических и аналитико-прагматических работах, но и в собственно общественной практике совпадает с темой децентрализации государственного (или публичного) управления.

Анализируя систему, основанную на децентрализации, можно встретить не только частично различающиеся концепции, но и схемы, построенные преимущественно на несовпадающей терминологии, однако необходимо осознавать наличие наряду с делегированием или деконцентрацией, еще и другой ветви децентрализации, которая эффективно может быть описана, например, следующим образом: «Административная организация называется децентрализованной, если наряду с общегосударственными органами власти существуют другие общественные юридические лица, имеющие право принятия ряда решений административного характера и обладающие относительно широкой автономией в отношении государственных органов власти»².

Данная дефиниция дает представление о муниципальной власти, реализация которой имеет ряд особенностей: а) централизация данного плана «привязывается» к естественно-сложившимся общностям людей, объединенным в поселения, поэтому любая внутригосударственная территориальная организация является ступенью внутригосударственной децентрализации, даже для России, «осложненной» наличием субъектов Федерации; б) наличие во внутригосударственных территориальных единицах известных «самоуправленческих» начал находят свое воплощение в формировании органов территориальных единиц, которое происходит самостоятельно при определенном саморегулировании соответствующих процедур - такие процедуры могут оцениваться как «самоуправленческие» по отношению к государственному целому; в) самоуправленческие начала также вырисовываются из наделяния внутригосударственных территориальных образований собственными предметами ведения и собственной компетенцией органов этих образований; г) на автономность соответствующих единиц серьезно влияет их собственная материально-финансовая база; д) особенное значение надо придавать самому низшему уровню децентрализа-

¹ См.: Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты. Научно-аналитический обзор. М., 1994. С. 4 - 11.

² Гримо Ж. Организация административной власти во Франции. М., 1994. С. 17.

ции, реализуемому в отдельных населенных пунктах, сколь бы различны они ни были. Специфика данного уровня заключается в том, что управление выступает здесь как «беспромежуточное», т.е. это последнее звено публичного управления по отношению к управляемым объектам и по сути дела «исполнение» решений (в том числе законов), принимаемых на вышестоящих ступенях управления. Но здесь же возникает «точка напряженности» вследствие того, что, с одной стороны, в социальном аспекте здесь наибольшие возможности для развития самоуправленческих начал, с другой, наименьший объем самостоятельности публичной деятельности в плане определения ее параметров. Отсюда следует, на наш взгляд, что именно применительно к отдельным населенным пунктам и должны концентрироваться усилия по развитию муниципальной власти.

Необходимо создавать такой категориальный строй местного самоуправления, в основе которого лежит не патерналистский подход, а реально осуществимые права и свободы, реализация которых поможет преодолеть затянувшийся спор об оптимальном соотношении государственных и муниципальных начал в управлении публичными делами на низовом территориальном уровне.

Соотношение государственных и муниципальных начал может быть рассмотрено и с позиций достижения основной цели, которую ставит перед собой общество и которой добивается посредством использования различных методов и средств, включая организационно-правовые и социально-экономические. Возможно, есть общие категории, хотя и не нашедшие отражение в праве, но в силу своего общественного признания, привлекательности и влияния на формирование правосознания, способные воздействовать на законодателя, правоприменителей и граждан в направлении оптимизации механизма публичного властвования на муниципальном уровне. Такой категорией, на наш взгляд выступает «гражданское общество».

Привлекательность такой постановки вопроса следует из того очевидного факта, что «гражданской общество» также как и местное самоуправление, базируется на началах самоорганизации, самоуправления и воспринимается как наиболее приемлемое сочетание частно-правовых и публичных начал во взаимоотношениях государства и объединений граждан.

Вне всякого сомнения, что развитие демократических начал местного самоуправления невозможно без развитого гражданского общества. Вместе с тем и само местное самоуправление базируется на тех же началах самоуправления, самоорганизации, что и гражданское общество. Оно ставит своей целью достижение оптимальных условий жизни населения тех поселений, в рамках которых создается муниципальное образование. Важнейшей задачей является решение социальных задач, обеспечения прав и свобод человека, обеспечение его участия в управлении публичными делами. Необходимо заметить, что гражданин как субъект правоотношений «встроен» как в систему гражданского общества (его элементов), так и в систему местного самоуправления. В обеих системах он обладает самостоятельным статусом, содержание которого определяется различными нормативными документами. Совпадение основополагающих принципов содержания его составляющих (свобода, самостоятельность, самоуправ-

ление) все же не позволяет рассматривать гражданина как субъект одних и тех же правоотношений. Территориальная обусловленность осуществления самоуправления, особые формы публичного властвования, посредством которых осуществляется местное самоуправление, предполагают и особое содержание муниципальных отношений, а также закрепление правомочий его участников.

Во втором параграфе «Понятие и сущность конституционного права на местное самоуправление» рассматривается процесс становления местного самоуправления. Отмечается, что в период становления местного самоуправления огромную роль играет нормативно-правовое регулирование процессов учреждения, организации, функционирования и гарантирования местных образований, закрепления, уяснения и использования понятийного аппарата, определение места органов местного самоуправления в системе управления государственными делами. Чем выше уровень такого регулирования и полнее его содержание, тем стабильнее основа, на которой базируется тот или иной публичный институт.

Отмечается, что Конституция РФ регламентирует вопросы местного самоуправления в меньшем объеме. В главе 2, закрепляющей права и свободы гражданина и человека, отсутствует норма, непосредственно закрепляющая право на местное самоуправление.

Оценка содержания конституционных норм, составляющих институты местного самоуправления, прав и свобод человека и гражданина в своей совокупности позволяет прийти к выводу о существовании самостоятельного комплексного права - права на осуществление местного самоуправления. Этот вывод следует из Конституции РФ, такой подход демонстрирует и законодатель. Отмеченная особенность регламентации рассматриваемого института, на наш взгляд, порождает вопросы, которые являются важными не только с точки зрения оценки конституционной концепции местного самоуправления, но и определения государственной политики в данной области.

Комплексная природа рассматриваемого права предопределяет его конкретизацию не только в нормах, закрепляющих политические права (ст. 32), но и в иных статьях Конституции. Прежде всего, это нормы, фиксирующие основу конституционного строя, поскольку они имеют общий характер и поэтому обуславливают содержательную основу иных положений Конституции.

Анализируя содержание права граждан на местное самоуправление можно утверждать, что практически каждое из личных, политических или социально-экономических прав, нашедших отражение в Конституции РФ, реализуется на муниципальном уровне или имеет «муниципальную составляющую» своего осуществления.

Конституционное содержание права граждан на осуществление местного самоуправления составляет первый уровень правовой регламентации данного института, предопределяющий нормативное наполнение федерального и регионального законодательства. Федеральный закон 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит нормы, формулировки которых свидетельствуют об активном использовании категории «право граждан на осуществление местного самоуправления». «Пра-

во граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления» было сформулировано в названии ст. 3 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, повторено в новом Законе о местном самоуправлении от 6 октября 2003 г.²

Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 года отразил и конкретизировал в своих нормах то, что Конституция РФ обозначила лишь в принципе. Одна из первых его статей (ст. 3) так и называлась - «Право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления». В ней говорилось о *праве*, хотя очевидно, что речь в ней шла о *правах*³. В новом Федеральном законе о местном самоуправлении в название статьи 3 внесены коррективы. Она теперь называется «Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления». По своему содержанию ст. 3 Федерального закона закрепляет целый комплекс субъективных политических прав, реализуемых в системе муниципального управления. Нормативное содержание перечисленных в Федеральном законе прав вбирает в себя не только содержание статьи 32 Конституции, но оно заметно шире, включает положения иных конституционных норм. Подобная конструкция оправдана, поскольку свидетельствует о детерминированности конституционных положений в отраслевом законодательстве и является одним из способов их нормативной реализации.

Властная деятельность населения, осуществляемая в различных формах, и составляет сущность местного самоуправления. Характеристики: «самостоятельная», «под свою ответственность» лишь наполняют содержанием это сущностное понятие и предопределяют его нормативное наполнение и гарантирование. Компетенционной характеристикой местного самоуправления является ключевая формула «вопросы местного значения», которая опосредованно также оказывает влияние на наполнение содержанием права на осуществление местного самоуправления. Наконец, определение форм деятельности: «непосредственно или через органы местного самоуправления» дополняют опять же характеристику «населения» как основного субъекта местного самоуправления. Таким образом, давая определение местному самоуправлению, федеральный законодатель исходил из того, что основным субъектом местного самоуправления является население, чья деятельность может осуществляться в различных формах и, соответственно, гражданами, проживающими на территории муниципального образования.

Закон о местном самоуправлении 1995 года содержал императивную норму, прямо запрещающую лишать население права на осуществление местного самоуправления городского, сельского поселения независимо от его численности (ст. 12, п. 1, ч.3). Новый закон 2003 года зафиксировал несколько иной подход. Его норма (ч.3 ст.3), повторяя конституционные положения статьи 55, гласит: «... права граждан на осуществление местного самоуправления могут

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506

² См.: Российская газета. 2003. 8 окт.

³ На это обстоятельство обратил внимание Н.С.Бондарь в своей работе «Местное самоуправление и права человека в Российской Федерации» С. 247.

быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Очевидно, что нарушение любого из перечисленных в статье 3 Закона прав будет рассматриваться как нарушение права на осуществление местного самоуправления. Это свидетельствует о комплексном характере рассматриваемого права.

Ранее действовавший Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был принят Государственной Думой 12 августа 1995 года и подписан Президентом РФ 28 августа 1995 года. Наряду с данным Законом Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (Федеральный закон от 11 апреля 1998 года)¹. Для России Хартия вступила в силу 1 сентября 1998 года. Это означает, что положения данного международного документа (в силу требований ст. 15 Конституции РФ) имеют на территории России обязательную силу и обладают приоритетом по отношению к Федеральным законам РФ. Рассмотрение положений Хартии позволяют сделать ряд интересных выводов, поскольку ее положения опираются на опыт организации местного самоуправления в европейских странах, а новый Закон не в полной мере воспринял положения Хартии.

Сопоставление с российским Законом о местном самоуправлении позволяет говорить о наличии принципиальных различий в подходах к закреплению права граждан на местное самоуправление. Собственно, в Хартии это право сведено к формированию выборных органов и участию граждан в решении вопроса об изменении территории, на которой организуется местное самоуправление. Реализация правомочий осуществляется выборными органами местного самоуправления.

Иной, по сравнению с Хартией, общий подход к закреплению субъектного состава предусмотрен в российском законодательстве. Упор сделан на права граждан, и через призму личностных отношений решаются проблемы организации жизни на низовом уровне осуществления публичной власти. Поскольку Хартия является составной частью правовой системы России, возникает проблема юридической силы норм двух конкурирующих правовых актов.

В системе законодательства России иерархию нормативных актов определяет Конституция РФ. Ключевым, принципиальным положением является норма (часть 1 статьи 15) - «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации». Поэтому, обладая приоритетом по отношению к федеральному закону, Хартия все же не может противоречить Конституции. Ее нормы могут лишь дополнять, развивать конституционные положения, но не должны вступать в противоречие с ними².

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

² Указанное положение нашло отражение в трудах российских правоведов. См.: *Авакян С.Л.* Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. М., 2000. С. 26-31; *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. М.: 2000. С. 248 - 264; *Колесников Е.В.* Источники конституционного права. Саратов, 1998; *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.

Поэтому чрезвычайно важно понять глубинную сущность конституционных положений, чтобы правильно истолковать и определить приоритеты правовых подходов к регламентации рассматриваемых отношений в отраслевых актах.

Рассматривая конституционные положения и отмечая определенную проблемность конституционного регулирования, следует сказать, что она обусловлена тем, что при разработке Конституции РФ достаточно четких воззрений по поводу местного самоуправления, его принципиального положения в системе управления такой страной, как Российская Федерация, выработано не было. В современных же российских обстоятельствах формирование системы местного самоуправления подчинялось не столько действительно концептуальным установкам, сколько решению конкретных политических задач. Первая из них состояла в разрушении системы Советов, вторая и сейчас состоит в том, чтобы предоставить органам федеральной власти возможность использовать муниципальные образования как противовес властным структурам субъектов Российской Федерации.

Сущностная историческая оценка местного самоуправления как формы организации публичной власти дает право утверждать, что местное самоуправление выступает как ограниченная по своим возможностям форма организации публичной власти, причем она даже как бы по самой своей сути связывается исключительно с разрешением вопросов местного значения, с местными делами. Но представляется, что констатация сущего не должна в данном случае загромождать теоретически допустимые перспективы развития местного самоуправления, возможную перемену его публично-властной роли в будущем мире, при изменении территориального устройства государств, например, при их «разукрупнении». Рассматриваемая форма организации публичной власти может перестать быть «местным» самоуправлением, но сохранить — и это главное — свой самоуправленческий потенциал, прийти на смену государству. Соответствующую направленность должна иметь и государственная политика формирования и обеспечения местного самоуправления. Но на сегодняшний день, применительно к российским условиям в отношении местного самоуправления, допускается определенное искажение.

Анализируя понятие местного самоуправления, которое давали законы СССР, России можно отметить, что отечественное законодательство рассматривало и рассматривает местное самоуправление, прежде всего как определенный уровень организации управления, разрешения известного круга публично значимых дел, как необходимую при демократическом конституционном строе публичную деятельность населения. Но здесь, на наш взгляд, имеется заметное расхождение с тем принципом, который закреплен в качестве исходного для европейского муниципального права.

Постановка проблемы сущности права граждан на местное самоуправление предполагает рассмотрение еще одного аспекта - содержания субъективного права. Эта правовая категория позволяет показать особенности реализации гражданами права на местное самоуправление, исследовать роль местного общества в этой реализации.

Определение местного самоуправления как формы организации публичной власти, как способа ее осуществления является общепризнанным. Следовательно, его можно охарактеризовать с точки зрения объекта и противостоящего ему субъекта властного воздействия. В сфере самоуправления как форме организации публичной власти, самоуправление обладает важной особенностью - «здесь субъект становится объектом, а объект приобретает свойства субъекта управляющего воздействия». Следовательно, субъектом (а значит и объектом) местного самоуправления может быть только общество. Определение «местное», использованное для уточнения понятия «самоуправление», указывает на территориальный характер данного способа осуществления власти. Местное самоуправление выступает как ограниченная по своим возможностям форма организации публичной власти, причем она даже как бы по самой своей сути связывается исключительно с разрешением вопросов местного значения, с местными делами. Его субъектом, таким образом, является общество, связанное с определенной территорией, местностью - местный коллектив.

Исследуя субъективный характер права граждан на местное самоуправление следует отметить, что сложный, комплексный характер этого права отражается в том, что местное самоуправление осуществляется местным населением (сообществом) и именно оно является носителем права на местное самоуправление. В этой связи чрезвычайно важно с теоретической и практической точек зрения выяснить природу правовых возможностей отдельных граждан - членов местного сообщества в сфере местного самоуправления. Данные возможности, которыми граждане обладают в силу своей принадлежности к самоуправляющемуся сообществу, производны от права самого сообщества, первичного по отношению к ним, генетически им предшествующего и выступающего предпосылкой и условием их существования. Этим право на местное самоуправление в корне отличается от так называемых коллективных прав, принадлежащих все-таки отдельным индивидам. Другое дело, что те не в состоянии реализовать их сами по себе и нуждаются для этого в объединении. Но такое объединение далеко не всегда приобретает собственную правосубъектность, а если приобретает, то права этой общности вторичны относительно прав составивших ее личностей. В случае с правом на местное самоуправление гражданин обладает правом на участие в самоуправлении. Здесь необходимо учитывать, что Конституция РФ, а вслед за ней и федеральное законодательство о местном самоуправлении закрепляет ряд возможностей именно как субъективные права.

Внешнее различие Европейской Хартии о местном самоуправлении и Федерального закона «Об общих принципах...» сводится к несоответствию определений местного самоуправления, содержащихся в этих документах. Однако тот факт, что Хартия видит в местном самоуправлении право, а Закон - деятельность населения, свидетельствует лишь о различных подходах к одному и тому же явлению, о фиксации всего лишь различных его сторон. Гораздо более существенным является несогласие в отношении субъекта, которому принадлежит право на местное самоуправление. По российскому законодательству, это право местного населения (сообщества); Хартия же понимает местное са-

моуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления «регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» (статья 3). Показательна в этом смысле часть 2 статьи 3 Хартии, которая всего лишь «не исключает» обращение к формам непосредственной демократии, и только, когда это «допускается законом». Тот же подход прослеживается в российской Конституции (статья 132) и в Законе от 6 октября 2003 года, устанавливающим обязательность создания выборных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях. Возможность исполнения полномочий органов власти собраниями (сходами) граждан носит характер исключения из общего правила. Столь пристальное внимание к статусу органов местного самоуправления, вплоть до конституционного закрепления его основ, позволяет говорить уже не о полномочиях, возложенных на эти органы, а о правах, осуществляемых ими самостоятельно и под свою ответственность. О том же свидетельствует реальная роль органов местного самоуправления в осуществлении данного вида публичной власти.

Делая вывод о субъективном праве на местное самоуправление, можно отметить, что оно представляет собой сложный комплекс, включающий право местного сообщества (населения) собственно на местное самоуправление, права отдельных граждан - членов этого сообщества - на участие в осуществлении местного самоуправления и право органов местного самоуправления - на осуществление публичной власти (местного самоуправления). Все эти отдельные права в рамках целого комплекса взаимосвязаны. И если право сообщества выступает как необходимая предпосылка возникновения соответствующих прав у граждан и органов, то эти права в свою очередь становятся необходимым условием существования права местного сообщества, так как являются формой его реализации. А право, которое невозможно реализовать, де-факто не существует. Вместе с тем очевидно особое значение прав граждан в области местного самоуправления, обусловленное положением индивида как первичного элемента всякого социального образования, цели и средства его существования. Этим и объясняется объявление высшей ценностью и закрепление в Конституции именно прав и свобод человека и гражданина, а не различных социальных общностей.

Определяя право на осуществление местного самоуправления, можно предложить такое его понятие: *«это 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, включающее требование предоставления такого права и возможности его реализации в пределах муниципального образования».*

В третьем параграфе «Право граждан на местное самоуправление в системе конституционных прав и свобод граждан» определяется, что свобода гражданина обеспечена и защищена целостным правовым конституционным

механизмом, включающим систему его основных прав, свобод и обязанностей, а также прав, нашедших закрепление в нормах иных глав Конституции.

Право граждан на местное самоуправление является комплексным правом, поэтому следует учитывать, что развитие и укрепление института местного самоуправления прямо или косвенно связано со всей системой основных прав и свобод человека и гражданина. В одних случаях единство их содержания предопределяется единой экономической природой, в других - политическим наполнением. Это создает предпосылки для использования разнообразных форм реализации частных и публично-правовых начал в местном самоуправлении, создает условия для последовательного единения всей системы конституционного регулирования в сфере местного самоуправления.

Сложное по своим составляющим право на осуществление местного самоуправления находит проявление в целом комплексе правовых возможностей, охватывающих определенные сферы человеческой деятельности. На конституционно-правовом уровне они закрепляются, прежде всего, в политических правах и свободах (выборы, референдум и др.), хотя нельзя сказать, что этим исчерпывается элементный состав права на осуществление местного самоуправления. Что же касается личных (гражданских) и социально-экономических прав и свобод, то они представляют собой самостоятельные группы конституционных прав и свобод, непосредственно действующих на всей территории государства, включая территории муниципальных образований. Их реализация представляет собой самостоятельный процесс, независимый от процедур осуществления права на местное самоуправление, хотя, несомненно, в общем плане их обеспечение - это общая задача защиты прав и свобод.

Закрепленные в Конституции личные права и свободы рассматриваются в специальной литературе чаще в сравнении с соответствующими нормами международного права, что свидетельствует об их универсальности, всеобщности и общем признании. Они обеспечиваются общегосударственным механизмом, частью которого являются и соответствующие структуры органов федеральной государственной власти, находящихся на территории муниципальных образований. Элементом этого механизма можно считать и органы местного самоуправления.

В нормативном содержании некоторых субъективных прав и свобод содержится прямое или косвенное указание на органы местного самоуправления как субъекты правоотношений, возникающих в процессе их реализации. Например, статья 24 Конституции обязывает органы местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Возможность влияния личных прав и свобод на институты местного самоуправления иногда заложена в самом нормативном содержании соответствующего права.

Новые экономические отношения, сложившиеся в современной России, формируют и соответствующие условия функционирования местного самоуправления, которое «приобретает характер, прежде всего, социально-

экономического самоуправления»¹. Реализация большинства социально-экономических прав и свобод осуществляется на территории муниципальных образований и непосредственно связана с организацией работы органов местного самоуправления. Образование, здравоохранение, жилищная сфера, культура являются теми самыми вопросами местного значения, которые призваны решать «под свою ответственность» муниципальные органы. Право на местное самоуправление это и право развивать сферу услуг в обозначенных направлениях деятельности в соответствии с теми правами и возможностями, которыми обладают органы местного самоуправления. Поэтому реализация субъективных конституционных прав теснейшим образом связана как с правом на местное самоуправление, так и с правом на его осуществление.

В наибольшей степени связаны с правом на осуществление местного самоуправления политические права и свободы человека и гражданина. Собственно основу рассматриваемого права и составляют политические права и свободы, реализуемые в пределах муниципального образования. Они самым непосредственным образом обеспечивают функционирование демократических институтов, позволяющих формировать местные органы представительной и исполнительной власти, выявлять мнение населения по важным вопросам жизнедеятельности низовых территориальных образований, контролировать деятельность выборных лиц и органов.

Единство содержания права на осуществление местного самоуправления и политических прав и свобод обуславливается совпадающим объектом регулирования. В обоих случаях таким объектом выступает народовластие как форма осуществления власти народом. Формально-юридические, организационно-правовые средства закрепления и реализации публичной деятельности предполагают использование комплекса правовых возможностей для реализации различного демократического инструментария, призванного обеспечить участие населения в осуществлении власти. В одном случае - государственной власти, в другом - органов местного самоуправления.

Рассмотрение конституционных прав и свобод в сопоставлении с муниципальным уровнем их возможной реализации объясняется стремлением показать особое положение в системе прав и свобод права 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.

Исследование коллективных прав на местное самоуправление (в отличие от индивидуальных прав), получивших закрепление в Конституции РФ, дает возможность определить их как права, обладателями которых является

¹ Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д, 1998. С. 212.

местное сообщество (население), осуществляющее самостоятельную деятельность в пределах муниципального образования.

Территориальная «привязка» коллективных прав позволяет говорить о сообществе жителей, наделенных правом: а) принимать решения самостоятельно, б) участвовать в принятии решений и в) осуществлять самоуправленческую деятельность через избираемых представителей.

Исследуя место права на местное самоуправление в системе прав и свобод человека и гражданина, можно определить, что нельзя противопоставлять личные, социально-экономические права и свободы данному праву. И те, и другие являются правами граждан, и те и другие реализуются с использованием одинакового набора возможностей, имеют одинаковые сущностные составляющие. Вместе с тем нельзя сказать, что это однопорядковые по своему содержанию категории.

Однопорядковость конституционных прав и свобод (личных, политических, социально-экономических) очевидна, поскольку они являются носителями сущности одного ряда. Что же касается права на осуществление местного самоуправления, то оно предполагает выделение из группы конституционных прав и свобод политических прав и реализацию их на низовом уровне государственного управления (в широком смысле). Данный уровень государственного управления (местного) обособливается до такой степени, что перестает быть государственным и приобретает качества местного самоуправления, сохраняя при этом традиционные формы участия граждан в управлении общими делами на местном уровне.

Право на осуществление местного самоуправления представляет лишь составную часть, звено системы прав и свобод человека и гражданина, что требует его рассмотрения в органическом единстве и взаимосвязи с другими правами. Для современных демократических государств характерно отношение к правам человека как к единому комплексу. Выделение же в его рамках определенной группы прав и свобод в качестве ведущих, основополагающих неизбежно ведет к недооценке, умалению роли других.

Вторая глава - «Содержание (структура) права граждан на местное самоуправление» посвящена исследованию права граждан на организацию местного самоуправления, реализацию функций местного самоуправления, а также на государственное обеспечение местного самоуправления.

В первом параграфе «Право граждан на организацию местного самоуправления» рассматриваются различные точки зрения на понимание термина «организация», в том числе термина «организация местного самоуправления». На основании такого изучения делается вывод, что вся перечисленная в преамбуле Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (также как и в прежнем Законе от 28 августа 1995 года) совокупность отношений подпадает под понятие «организация местного самоуправления».

Право граждан на организацию местного самоуправления может быть рассмотрено в широком и узком его значении. В широком смысле под правом

на организацию местного самоуправления следует понимать всю совокупность правомочий, реализация которых позволяет создать целостный механизм управления местными делами в пределах муниципального образования. Для этого используются различные формы прямого народовластия, выборные и иные органы местного самоуправления. В узком смысле под организацией местного самоуправления может пониматься система органов, формируемых населением и призванных осуществлять местное самоуправление. Поскольку право на местное самоуправление может быть реализовано и через выборные и другие органы местного самоуправления, то система и структура органов местного самоуправления должна устанавливаться на демократических началах в соответствии с требованиями Конституции.

Содержание конституционной нормы, закрепляющей право граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, имеет изъятие технико-юридического характера, что породило различные толкования ее содержания. Термин «структура» употреблялся обычно для характеристики внутреннего строения какого-либо органа. Для характеристики совокупности органов, имеющих самостоятельную компетенцию и «индивидуальную» процедуру формирования, используется другой термин - «система». Согласно узкому пониманию - «это система имеющих самостоятельный статус органов, которые на данной территории осуществляют функции и полномочия местного самоуправления». Структура определяется через систему, и эти два термина используются как синонимы. Но очевидная нестыковка, порождаемая устоявшимся различным толкованием рассматриваемых понятий, вынуждает все же давать и традиционное понимание термина «структура». Для этого вводится широкое понимание (хотя более понятным было бы поменять местами узкое и широкое), согласно которому «структура органов местного самоуправления» включает также «внутренние подразделения представительного органа (например, наличие постоянных комиссий) и исполнительного органа (например, отделы, управления, службы в местной администрации)»¹.

В работе рассматриваются различные модели построения системы (структуры) местного самоуправления. Это позволило сделать вывод о том, что Федеральный закон 1995 года о местном самоуправлении предоставляет муниципальным образованиям возможность их выбора. Вместе с тем надо отметить, что практика свидетельствует об инертности жителей в выборе того или иного возможного варианта. Вместе с тем существование многовариантности моделей самоуправления свидетельствует о потенциально широких возможностях жителей в формировании системы собственной власти. Другое дело, что эти возможности могут реально использоваться только в развитом гражданском обществе, где интересы различных групп населения экономически защищены.

Новый Федеральный закон о местном самоуправлении от 6 октября 2003 года значительно сузил возможности органов местного самоуправления в са-

¹ Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1997. С. 653.

мостоятельном установлении системы органов местной публичной власти в части их взаимоотношений.

Согласно статье 34 (ч.2) нового Закона обязательным является наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Такой подход законодателя не вполне согласуется с установленным Конституцией РФ правом населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Во втором параграфе «Право граждан на реализацию функций местного самоуправления» поднимается вопрос о необходимости поиска оптимального решения проблем функционирования местного самоуправления, связанного с совершенствованием правовой основы его деятельности, базирующегося на концептуальной модели организации управления на низовом уровне публичного властвования. Отмечается, что одновременно возрастает роль и значение научных исследований в сфере местного самоуправления, развития современного научно-методического и понятийного аппарата, различных подходов к оценке накопленного опыта работы органов местного самоуправления. В этих условиях теоретические конструкции построения оптимальной системы управленческих взаимосвязей на уровне местного самоуправления могут стать как основой для их совершенствования, так и предостережением от принятия решений, показавших свою неприемлемость.

Определение степени участия граждан в реализации функций местного самоуправления требует проведения системного анализа процессов, происходящих как внутри этого института публичного властвования, так и его взаимоотношений с органами государства. Необходимо понять тенденции развития местного самоуправления, его места в единой системе управления делами государства и общества, влияние на его функционирование различных экономических, социальных, организационных, правовых и иных факторов. Динамика развития государственных и общественных институтов показывает, что на каждом этапе их эволюции должны применяться адекватные методы и формы управления, соответствующие политическим, социально-экономическим и иным условиям. Задача в том, чтобы правильно соотнести эти условия с потребностями населения и государства, адекватно отразить их в законодательстве.

Проблема содержания функций местного самоуправления не может быть разрешена без уяснения самого понятия «функция», используемого в трудах по юриспруденции применительно к характеристике того или иного правового явления, института, отрасли права и т.д. Данный термин относится к категориальному аппарату, использование которого позволяет создать систему понятий, без которого не может существовать любая наука. Наиболее употребим этот термин в контексте характеристик направлений деятельности органов как субъектов властного воздействия. Определить функцию органа - значит обозначить цель его создания, установить роль и предназначение в системе органов, а также направления деятельности. Исследуя историческое развитие функций мест-

ных органов власти и отмечая их многообразие, следует указать, что особенно-стью современного периода организации местного самоуправления является разделение органов государства и органов местного самоуправления по разным «этажам» публичного властвования. У них нет прямой иерархической подчиненности, существуют значительные особенности в компетенционной сфере, разный уровень решения задач. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем государство не может считать себя свободным от выполнения ряда задач, которые оно реализует на территориях муниципальных образований.

Остановившись на рассмотрении различных классификаций функций местного самоуправления, необходимо отметить, что с позиций оценки форм участия граждан в осуществлении функций местного самоуправления необходимо выявить взаимосвязь функций и организационно-правовых форм участия населения в их реализации. Но эта взаимосвязь может быть выявлена только через анализ правомочий, которыми обладают участники отношений, возникающих в процессе реализации функций. Реализация функций возможна посредством установления компетенции органов. Видимо, необходимо выделять функции, которые реализуются посредством учреждения самостоятельных институтов, и функции, присущие отдельным органам, являющихся элементами этого института. Следует также отметить, что зачастую при характеристике функций местного самоуправления такое разграничение не проводится.

Поскольку, термин «местное самоуправление» имеет различные толкования (Европейская Хартия местного самоуправления и федерального законодательства о местном самоуправлении), следовательно, и функциональная характеристика местного самоуправления может быть различной. Таким образом, многообразие функциональных проявлений в деятельности органов и иных субъектов, осуществляющих местное самоуправление, допускает множественность суждений о функциях местного самоуправления. Поэтому исследователи имеют большой простор для анализа и формирования представлений о природе и сущности рассматриваемых функций. Наиболее продуктивным является изучение направлений деятельности структурированных элементов системы местного самоуправления, например, органов или местного сообщества как объединения жителей муниципального образования (что, однако, не исключает рассмотрение функций местного самоуправления как конституционного института). Рассмотрение состава и содержания функций местного самоуправления должно служить конкретной исследовательской задаче.

Исследование функциональной характеристики местного самоуправления позволило выделить три функции, присущие местному самоуправлению как конституционному институту. Во-первых, *функцию децентрализации*, которая получила закрепление в Конституции РФ 1993 года и законодательстве, развивающем ее положения. Децентрализация невозможна без широкой самостоятельности муниципальных образований и, прежде всего, в сфере определения структуры своих органов, их статуса. Содержательным наполнением функции децентрализации является недопустимость образования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местного самоуправления ор-

ганами государственной власти и государственными должностными лицами (ч.5 и ч. 11 ст.37 Федерального закона 2003 года «Об общих принципах...»). Децентрализация предполагает разделение власти по вертикали между государственными органами и органами местного самоуправления. Конституция, Федеральный закон определяют круг вопросов, которые относятся к ведению муниципалитетов. Во-вторых, - *функцию демократизации*. Она закреплена в нормах Конституции и Федерального закона, находит проявление в самостоятельном формировании выборных органов местного самоуправления, в определении содержания и принятии устава муниципального образования, в подотчетности органов местного самоуправления населению, в различных формах прямого волеизъявления жителей и др. Третья функция местного самоуправления может быть сформулирована как - *выражение и защита интересов населения муниципальных образований*. Организационно обособленное от системы государственного управления местное самоуправление объективно предполагает выделение функции *защиты социально-экономических, политических и иных прав граждан*. Право обращения за судебной защитой «прав местного самоуправления» реализуют органы местного самоуправления, но само его гарантирование на конституционном уровне возможно только в том случае, если оно осуществляется в рамках функции, присущей местному самоуправлению как правовому институту.

Реализация функций осуществляется через реализацию своих полномочий органами местного самоуправления. По сути, это задачи, которые стоят перед органами местного самоуправления и которые они решают при непосредственном участии жителей муниципального образования. Однако нельзя отождествлять полномочия органов с содержанием функций, которые эти органы осуществляют. Функции отражают общие направления деятельности и являются стабильными. Они обуславливаются целями, которые стоят перед местным самоуправлением как конституционным институтом, как формой осуществления местного самоуправления.

Таким образом, определение функций местного самоуправления как основных направлений деятельности органов местного самоуправления с использованием форм прямого народовластия и при непосредственном участии жителей является наиболее полным отражением содержания этого понятия.

Рассматривая содержание функций местного самоуправления, необходимо отметить, что обязательным атрибутом их содержания является участие граждан в их реализации. Право граждан на осуществление функций местного самоуправления вытекает из самой сущности местного самоуправления как деятельности населения самостоятельно и под свою ответственность по решению вопросов местного значения.

При рассмотрении функций управления муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного бюджета делается вывод, что в ее реализации предполагается участие населения. В то же время специфический характер этой функции ограничивает использования форм прямого волеизъявления граждан при решении вопросов распоряжения муниципальным имуществом. Отношения собственности являются предметом тщательного правового регулиро-

вания, поскольку вне правового закрепления трудно обеспечить эффективное управление объектами собственности, исключить возможность злоупотреблений. Очевидно, что население муниципального образования может осуществлять владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью преимущественно через выборные органы местного самоуправления.

Представительство тоже является формой осуществления права граждан на реализацию функций местного самоуправления. Оно в большей степени формализовано, востребовано объективными условиями деятельности местного самоуправления. Муниципальные образования обязаны избирать представительные органы, которые опосредованно проводят волю населения и отражают его интересы в практическом осуществлении функций местного самоуправления.

В работе делается вывод о том, что на законодательном уровне необходимо закрепить функциональную характеристику местного самоуправления, определив общие направления деятельности (функции) институциональной системы местного самоуправления в целом. Реализация функций осуществляется посредством деятельности органов местного самоуправления с использованием различных форм прямого народовластия. Компетенция органов местного самоуправления должна быть определена законодательно, закреплена в уставах муниципальных образований. Но она не должна касаться решения всего круга вопросов управления делами местного сообщества. Самоуправление предполагает активное участие населения в решении вопросов местного значения, поэтому граждане должны иметь свою нишу нормативного регулирования и правоприменения, используя которую они могли бы влиять на деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В третьем параграфе «Право граждан на государственное обеспечение местного самоуправления» определяется, что помимо законодательного закрепления основ организации и деятельности местного самоуправления, последнее не сможет динамично развиваться без материальной базы и достаточных для его функционирования финансовых средств. Федеральное законодательство закрепляет правила владения, пользования и распоряжения объектами собственности. Государство посредством установления налогов и сборов формирует казну и устанавливает правила распределения бюджетных средств. Оно определяет предметы ведения и объем полномочий, которыми обладают органы местного самоуправления. Приняв на себя выполнение этих важных для деятельности местных публичных институтов функций, государство обязывается осуществлять их в соответствии с целями, которые ставятся перед любой публичной властью.

Все большее значение приобретает государственное обеспечение местного самоуправления поскольку, эффективное решение этих задач невозможно без государственной поддержки, его ресурсного, кадрового, финансового обеспечения, без использования механизма государственного принуждения. Самостоятельность местного самоуправления не исключает его «встроенное™» в систему государственного управления, что предполагает активное участие государства в его осуществлении, а также контроле за надлежащим использова-

нием выделяемых материальных средств и исполнением правовых предписаний. Поддержка местного самоуправления со стороны государства должна рассматриваться как составная часть реализации права на местное самоуправление и быть направлена на создание условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований.

Реформирование социального механизма требует тщательной проработки всех возможных направлений его совершенствования, а также последствий тех изменений, которые планируется осуществить. Нельзя не учитывать и объективно существующую инерционность старого механизма, обусловленную стремлением сохранить привычные, сложившиеся отношения и устоявшиеся методы и способы решения текущих задач.

Проблема разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления является одной из важнейших в ряду формирования законодательных установлений, определяющих деятельность муниципалитетов, поскольку территориальная организация органов местного самоуправления, выбор их системы напрямую зависят от того круга вопросов, которые призваны решать муниципалитеты, а также круга прав и обязанностей, которыми они обладают.

Новый Федеральный закон 2003 года «Об общих принципах...» при закреплении полномочий муниципалитетов в большей степени ориентирован на разграничение предметов ведения внутри муниципальных образований. В то же время взаимоотношения их с государством, его органами и должностными лицами играют важнейшую роль в строительстве эффективного местного самоуправления.

Возможное применение широко известного метода subsidiarity и воплощение его в практику правового регулирования и реализации норм права могло бы способствовать оптимизации взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако практическое его воплощение встречает много сложностей. Прежде всего, это связано с тем, что объем функций, который реализуется на каждом уровне властвования, напрямую зависит от экономических, социальных, политических и иных условий, определяющих принятие решений на федеральном уровне, в конкретном субъекте РФ, в муниципальном образовании. При этом необходимо учитывать национальные, культурные, демографические, географические особенности, развитие политических институтов и их влияние на организацию местного самоуправления.

Государственное обеспечение права на осуществление местного обеспечения, таким образом, в своей основе базируется на конституционных положениях, нормах международного права, федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ, закрепляющих порядок разграничения полномочий и предметов ведения органов государственной власти в рассматриваемой сфере.

Конституция РФ в качестве одного из обязательных условий осуществления местного самоуправления выделяет право местного сообщества на обладание собственностью. Аналогичный подход мы могли видеть и в Федеральном законе 1995 года «Об общих принципах организации...». Федеральный закон от

6 октября 2003 года содержит главу 8 «Экономическая основа местного самоуправления», под которой понимает «... находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований»¹.

В работе прослеживается становление института муниципальной собственности в новейшее время, дается его общая характеристика. Исследуется роль государства в ее формировании, указывается на взаимосвязь наличия собственности и эффективности реализации местного самоуправления.

Отмечается, что неспособность муниципальных образований осуществлять полномочия местного самоуправления в полном объеме создает сложности в реализации функций местного самоуправления, порождает сложности с финансированием его деятельности, не позволяет создать систему межбюджетных отношений. У муниципального образования, сформированного в границах района, значительно больше возможностей для комплексного развития производительных сил и создания более серьезных источников пополнения местного бюджета.

Эта специфика функционирования муниципальных образований, несомненно, предопределила направления реформы местного самоуправления, поскольку она пошла по пути гармонизации территориальной и компетенционной характеристик муниципалитетов. Выделение «этажей» публичного властвования на муниципальном уровне с разделением полномочий между ними свидетельствует о стремлении найти оптимальное соотношение прав и ответственности.

Бюджетная обеспеченность местного самоуправления является одной из самых сложных проблем надлежащей деятельности низового звена публичной власти. Вместе с тем это важнейшее условие самостоятельного осуществления гражданами местного самоуправления. Современное развитие межбюджетных отношений свидетельствует о том, что дефицит местных бюджетов является основным препятствием в развитии местного самоуправления. Такое положение предопределяется государством, поскольку при финансировании муниципалитетов государство исходит из презумпции отсутствия у органов местного самоуправления достаточных финансовых ресурсов для реализации своих полномочий. Дефицит местных бюджетов является фактом уже в течение последних 10-12 лет. 95 процентов всех муниципальных образований в Российской Федерации являются дотационными. Причина несбалансированности бюджетов заключается в превышении обязательств муниципальных образований над их возможностями. Налицо полутора- и двукратное превышение обязательств над возможностями. Обязательства муниципалитетов зачастую возникают по вине федерального законодателя, обязывающего муниципальные образования решать проблемы, требующие финансирования из государственного бюджета. Местные бюджеты перегружены так называемыми "нефинансируемыми мандатами" - финансовыми обязательствами федеральных органов государственной власти без предоставления источников финансирования или

¹ Российская газета. 2003.8 окт.

их предоставлением в ограниченном объеме. Попытки федерального законодателя как-то исправить сложившуюся ситуацию посредством гарантирования органам местного самоуправления достаточного финансового обеспечения через категории минимальной бюджетной обеспеченности, государственных минимальных социальных стандартов, закрепления принципа финансирования делегированных местным сообществам государственных полномочий и других положений нельзя признать успешными.

Субъекты Российской Федерации также способствуют обременению местных бюджетов, делегируя свои полномочия органам местного самоуправления.

Обязательства государства по финансированию широкого круга полномочий по решению вопросов местного значения, которыми наделяются муниципалитеты, реализуется далеко не всегда потому, что всему этому способствует слабость экономики, отсутствие четких критериев перераспределения бюджетных средств, слабая ответственности должностных лиц за исполнение бюджета, отсутствие реальной ответственности за нецелевое использование средств.

Одним из решений данной проблемы должно быть принятие федерального закона о минимальных государственных социальных стандартах, как и предусмотрено пунктом 2 статьи 135 Бюджетного кодекса РФ, пунктом 4 статьи 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Другим решением должно стать реформирование межбюджетных отношений. Поиск оптимального варианта распределения средств между бюджетами муниципальных образований должен быть предметом особой заботы государства. Система социальных стандартов должна обеспечиваться соответствующими средствами и, прежде всего, средствами вышестоящих бюджетов. Важной задачей становится не только введение нормативов отчислений соответствующих долей регулирующих налогов, но и введением эффективного механизма, не допускающего изъятие вышестоящим бюджетом средств местных бюджетов.

В настоящее время объем финансовой помощи муниципальным образованиям со стороны региональных бюджетов значителен. Причем он существенно отличается в различных субъектах. Анализ, проведенный в работе, показал, что эта цифра колеблется от 12 до 62 процентов по регионам. Субъекты Федерации вынуждены поддерживать муниципальные бюджеты, поскольку от минимальной бюджетной обеспеченности зависит качество жизни населения.

В условиях острого дефицита муниципальных бюджетов обязанностью государства является не только оказание финансовой помощи, но и решение проблем финансовой самостоятельности. Достижение финансовой независимости может создать предпосылки самостоятельности местного самоуправления вообще.

Третья глава - «Основные формы реализации права граждан на местное самоуправление» посвящена рассмотрению форм реализации права граждан на местное самоуправление, проблемам непосредственного выражения

воли населения, использованию представительских форм в реализации права граждан на местное самоуправление.

Первый параграф «Непосредственная реализация права граждан на местное самоуправление» начинается с исследования общетеоретических подходов к определению понятия «форма», где указывается, что юридическая конструкция норм статьи 130 (ч. 2) Конституции РФ с позиций сложившегося в теории понимания форм реализации права достаточно неопределенна. В ней закрепляется такая форма реализации права, как осуществление (использование), но в то же время дается перечень институтов, посредством использования которых и осуществляется право на местное самоуправление. Поэтому в контексте статьи 130 термин «форма» равнозначен термину «институт права», а термин «осуществление» применяется в значении использования возможностей, предоставляемых гражданам действующим законодательством в целях обеспечения ими своих корпоративных интересов (в данном случае - решение вопросов местного значения).

Опосредованное осуществление права на местное самоуправление является особой формой реализации народом власти посредством конституционно-го института представительства (ст. 3 Конституции РФ). В таком понимании деятельность органов местного самоуправления наряду с использованием гражданами форм прямого волеизъявления может рассматриваться как форма осуществления права на местное самоуправление. Особо отметим: не только участие населения в формировании органов местного самоуправления, но и сама деятельность органов является формой осуществления права на местное самоуправление.

Действующее законодательство дает расширенный по сравнению с Конституцией перечень форм прямого волеизъявления, хотя он является неполным и неисчерпывающим. Такой же подход определен Федеральным законом 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (гл. 5).

Некоторые законы субъектов РФ имеют аналогичные нормы, в которых, помимо предусмотренных Федеральным законом 1995 года «Об общих принципах...», содержатся дополнительные формы народовластия. Например, закрепляется право на судебную защиту права на осуществление местного самоуправления. Спорность включения такой нормы в перечень форм прямого народовластия очевидна. Скорее это, гарантия защиты права на местное самоуправление, а не форма народовластия.

Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 года не указывал на возможность использования такой формы прямого волеизъявления как отзыв выборного должностного лица. Закрепление такой формы в новом Законе 2003 года «Об общих принципах» легитимизирует ее применение, хотя и ранее она предусматривалась в законах субъектов РФ, уставах муниципальных образований.

Уставы муниципальных образований, как правило, не стремятся расширить перечень форм прямого народовластия по сравнению с указанным в Федеральном законе, действовавшем на момент их принятия. Во многих уставах му-

ниципальных образований закрепляется сокращенный перечень форм прямого народовластия. Однако это не препятствует их использованию гражданами тогда, когда возникает в этом необходимость, поскольку Федеральный закон «Об общих принципах...» является актом прямого действия и его нормы могут быть реализованы непосредственно. При оценке такой возможности нужно иметь в виду два аспекта. Во-первых, непосредственная реализация норм федерального законодательства может быть затруднена в силу отсутствия механизма их реализации. Тогда игнорирование некоторых форм прямого волеизъявления региональным законодательством или уставом муниципального образования может привести к невозможности их использования. Во-вторых, пределы регионального нормотворчества могут перейти «порог» допустимого, и тогда реален конфликт норм различного уровня правового регулирования.

В работе отмечается, что осуществление публичного властвования на муниципальном уровне в наибольшей степени может опираться на прямое волеизъявление жителей. В системе местного самоуправления прямое народовластие способствует выработке общезначимых решений, играет роль связи выборных органов с населением, является наиболее эффективным способом оценки их деятельности. В муниципалитетах с небольшим числом жителей отдельные формы прямого волеизъявления могут выполнять роль представительных органов.

В настоящее время продолжается совершенствование законодательства, закрепляющего различные формы прямого волеизъявления граждан. Очевидно, что по мере развития демократических институтов все в большей степени будет возрастать потребность в прямом диалоге жителей и органов публичной власти, последняя сможет эффективно решать свои задачи, только опираясь на инициативу и активность жителей поселений. Даже те формы, которые не получили должного развития в настоящее время, будут востребованы по мере развития гражданского общества.

В системе прямого волеизъявления выборы занимают важнейшее место. Этот институт является необходимым элементом народовластия, обеспечивающим одно из направлений непосредственного участия населения в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления. Выборы являются также одной из важнейших форм участия населения в организации управления делами муниципального образования. В них проявляется действительная природа взаимоотношений между жителями и органами публичной власти. Посредством выборов формируется элементный состав гражданского общества, они позволяют выявлять различные позиции участников политического процесса, интересы населения, различных групп граждан и одновременно являются благодатной почвой для поиска компромиссных решений¹.

Формирование представительных и иных выборных органов местного самоуправления является конечным результатом выборов. Однако, помимо

¹ О данном качестве выборов подробнее см.: *Кабышев В.Т.* Выборы и избирательное право в Российской Федерации: тенденции развития и совершенствования // Реализация Конституции России. Межвуз. науч. сборн. Саратов, 1994. С. 5-8.

этой очевидной цели, в процессе избрания решаются и другие задачи. Их можно сформулировать следующим образом:

1. Осуществление оценки проводимого органами местного самоуправления социально-экономического курса. Избрание новых местных лидеров будет свидетельствовать и о негативном отношении жителей к результатам работы прежнего руководства.

2. Возможность влияния на негативные тенденции в социально-экономической и социально-политической сферах общественной жизни на территории муниципального образования,

3. Оценка местным сообществом имеющегося резерва политических лидеров, их программ развития муниципального образования.

4. Способ разрешения конфликтных ситуаций, снижения политического «напряжения», публичной оценки претензий оппозиции на руководство муниципальным образованием.

Исследуя терминологические особенности понятия выборов («местные выборы», «муниципальные выборы») необходимо отметить, что термин «муниципальные выборы» наиболее органично вписывается в понятийный аппарат, отражающий совокупность отношений, возникающих в процессе осуществления гражданами местного самоуправления. Он с наибольшей степенью точности позволяет соотнести понятие «муниципальное образование» с процедурой формирования органов в пределах муниципального образования. Использование этого термина позволяет отграничить процесс выборов от любого другого, проводимого на территории субъекта Федерации, но вне пределов муниципального образования.

При рассмотрении вопросов проведения муниципальных выборов в работе проводится анализ избирательного законодательства с позиций участия жителей муниципальных образований в процессе формирования органов публичной власти. Отмечается, в частности, что при проведении муниципальных выборов необходимо учитывать права не только постоянно проживающих, но и временно пребывающих на территории муниципального образования граждан, а также лиц, владеющих недвижимостью. Затрагивается вопрос об условиях участия иностранных граждан в муниципальных выборах, определяя, что Федеральный закон «Об общих принципах ...» от 6 октября 2003 года расширяет это право иностранцев, допуская возможность участия в выборах и преимущественно проживающих на территории муниципального образования.

Рассматривая имеющиеся возможности проведения референдумов, отмечается, что стремление федерального законодателя к подробному регулированию проведения местного референдума является определенной гарантией реализации права на референдум, поскольку позволяет органам местного самоуправления даже в отсутствие регионального закона формировать собственную нормативную базу. Однако, жесткие требования к унификации законодательства о референдумах привели к тому, что законы субъектов Федерации идентичны друг другу. Региональный законодатель идет по пути переписывания норм Федерального закона 1995 года «Об общих принципах...», поскольку его полномочия в этой части минимальны. Отсюда часто возникающая дилемма: по-

вторять нормы Федерального закона в собственных актах, или делать отсылочные нормы к Федеральному закону (аналогичная ситуация типична и для регулирования других отношений).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года закрепляет общие начала организации референдума в муниципальных образованиях. По сравнению с ранее действовавшим законом он более подробно определяет процедуру назначения референдума и общие начала его организации, относя порядок подготовки и проведения местного референдума к регулированию законом субъекта РФ. Нормы Закона содержат основополагающие положения, воплощение которых в региональном законе обеспечивают доступность реализации гражданами рассматриваемого права.

Закрепление на федеральном уровне только общих принципов организации местного референдума оправданно с позиций требований статьи 72 Конституции Российской Федерации. Более детальная регламентация находится в компетенции субъектов Федерации, законы которых не могут, в свою очередь, противоречить федеральным.

Правом назначения местного референдума обладает только местный представительный орган. Что же касается его инициирования, то Закон о местном самоуправлении от 6 октября 2003 года называет три субъекта: население муниципального образования; избирательные объединения или общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдуме; местный представительный орган совместно с главой местной администрации (ст. 22). Федеральный закон о местном самоуправлении от 28 августа 1995 года называет два субъекта: местный представительный орган и население муниципального образования (ст. 22). Закон об основных гарантиях избирательных прав граждан от 12 июня 2002 года прямо называет в числе инициаторов референдума только граждан, однако допускает возможность введения иных субъектов, обладающих правом инициировать местный референдум, федеральным законом. Тем самым законодатель признал возможность (а значит и потребность) в появлении таких субъектов. Только непонятна его позиция относительно исключения права регионального законодателя решать вопрос о предоставлении возможности инициировать местный референдум иным участникам муниципальных отношений. Закрепление «монополии» Федерации в данном вопросе не представляется оправданной.

Излишне подробное регулирование Федерального закона усматривается нами и в вопросе о регламентации выдвижения инициативы проведения местного референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку. В Законе предусмотрена возможность создания инициативной группы и сбора подписей в поддержку референдума со стороны объединения граждан. Причем указывается, что выдвинуть инициативу проведения референдума может избирательное объединение, иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом, не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референ-

дума. К чему устанавливать сроки регистрации общественного объединения для того, чтобы иметь возможность инициировать местный референдум. Такое требование уместно на уровне Федерации или субъекта РФ, но на местном уровне это чрезмерно усложненный и ничем не оправданный барьер на пути реализации права граждан на референдум.

В работе исследуются и такие формы прямого волеизъявления жителей муниципальных образований как собрание (сход) граждан, народная правотворческая инициатива, а также реализация права на обращение.

В числе форм прямого волеизъявления новый Федеральный закон 2003 года «Об общих принципах...» называет отзыв депутата и выборного должностного лица местного самоуправления. Это способ выражения воли избирателей муниципального образования, реализация которого влечет юридически значимые последствия.

Одной из важных форм участия жителей в осуществлении местного самоуправления является общественная самоорганизация жителей для решения вопросов местного значения в пределах части поселения (микрорайон, квартал, улица, двор и другие территории). Она получила наименование «территориальное общественное самоуправление».

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 года значительно расширил норму, регулиющую территориальное общественное самоуправление. Она содержит не только определение (более лаконичное по сравнению с ранее действовавшим Законом), но и закрепляет возможные формы его осуществления. Кроме того, регламентируются исключительные полномочия собраний, конференций граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, порядок учреждения ТОС, требования, предъявляемые к его уставу.

Правовая грамотность и, прежде всего, обладание первичным набором знаний, касающихся осуществления местного самоуправления - это неременное условие повышения активности жителей в формировании и осуществлении муниципальной политики, которую проводят выборные органы местного самоуправления. Справедливо утверждение, что познание права начинается с ознакомления с нормой права. «Однако хотелось бы подчеркнуть, что для изучения установок на знание права следует исходить из теории так называемого «широкого» представления о праве. Норма, зафиксированная в источнике права, но никем не прочитанная, во многом остается своего рода фикцией. Познание нормы для большинства граждан идет не через ее прочтение в тексте, а воспринимается через поступки окружающих людей, через призму реальных правоотношений¹. Трудно не согласиться с подобным выводом, поскольку действительно большинство людей черпают информацию о праве не из текста закона. Отсюда важная задача, заключающаяся не столько в организации правового

¹ Щербакова Н. В. Проблемы правовой установки личности. Ярославль, 1993. С 107.

просвещения жителей, сколько в разъяснении смысла и возможностей местного самоуправления как особого уровня публичного властвования.

Установки на знание права, как выяснилось в результате многочисленных исследований, находятся в тесной зависимости от социально-демографических характеристик личности. С возрастом усиливается потребность в знании ряда правовых норм, особенно тех, которые непосредственно связаны с осуществлением трудовых функций или с организацией жизни на определенной территории.

Н.В. Щербакова достаточно убедительно показала способы и формы получения правовых знаний, которые могут использоваться и для получения информации в сфере организации местного самоуправления. Она подчеркивает, что одним из первых по популярности источников информации о праве являются беседы с друзьями, родственниками. Неформальные контакты — важнейший путь распространения правовых знаний, через который в большинстве случаев реализуется установка личности в информационно-познавательной сфере. Как правило, это самый удобный способ получить ответ на вопрос, требующий скорейшего разрешения. Несколько реже люди обращаются с правовыми вопросами в печатные органы, но в целом потоки писем в редакции газет и журналов достаточно велики, так что второй путь никак нельзя считать второстепенным.

Информация, получаемая через газету, журнал, радио и телевидение, весьма существенная часть правового просвещения, но ею, конечно, нельзя ограничиваться, поскольку, взятая сама по себе, она еще не дает возможности составить цельное представление о праве, его связи с принципом социальной справедливости. В этом плане гораздо большую ценность имеют регулярные сообщения о деятельности публичных органов, принимающих нормативные акты (или их применяющих), о работе местных публичных институтов¹.

Формирование правовой установки личности на знание нормы, как готовности к процессу ее применения еще не есть реализованная активность. Необходим комплекс действий, прежде всего органов местного самоуправления, показывающий направления активности в реализации возможностей, предоставляемых местным самоуправлением. Иными словами, необходимо всестороннее правовое просвещение и разъяснение способов участия в формировании правовой базы муниципального образования, а также ее роли в развитии самоуправленческих начал и достижения целей в решении вопросов местного значения.

Во втором параграфе «Представительство как форма реализации права граждан на местное самоуправление» исследуется наиболее эффективный и законодательно признанный способ реализации права на осуществление местного самоуправления - деятельность тех социальных институтов, формирование которых в целом завершено и апробация функционирования которых дает богатую практику для анализа и оценки.

¹ Щербакова Н.В. Указ. соч. С. 108.

По российскому законодательству, также как и в международной практике, наличие представительного органа является необходимым условием осуществления местного самоуправления; а сам представительный орган занимает однозначно главенствующее положение в системе местных органов власти. В этой связи отмечается два конституционно значимых момента. Во-первых, считается, что на местном уровне не действует принцип разделения властей. А во-вторых, в особом положении представительного органа можно увидеть реализацию норм частей 2 и 3 статьи 3 Конституции РФ, подтверждающую непререкаемость принципа народовластия.

Исследование статуса представительного органа местного самоуправления показывает, что обязательным, согласно Федеральному закону, является создание в муниципальных образованиях *выборных* органов. Однако Законом закреплен ряд вопросов, находящихся в исключительном ведении *представительного* органа местного самоуправления (конечно, в определенных случаях они могут быть решены сходом граждан, однако все же это форма непосредственного участия граждан в решении общественно значимых дел, а не выборный орган). Таким образом, по-настоящему необходимым становится создание именно представительного органа.

Понятие «представительный орган местного самоуправления» не имеет каких-либо содержательных особенностей по сравнению с понятием выборного органа, за исключением одной, не вошедшей в легальную дефиницию, но четко указанной в специальных положениях Закона - представительным называется коллегиальный орган. Именно в таком смысле - выборный коллегиальный орган, выполняющий в первую очередь правотворческую функцию, - и используется в доктрине понятие представительного органа власти. «Представительность» демократии, действия «от чьего-то имени» скорее всего следует признать фикцией, данью терминологической традиции или политической риторикой. Депутаты не *представляют интересы* избирателей (населения); они *действуют в их интересах*, но лишь в той мере, в какой они эти интересы понимают, и так, как они считают нужным и возможным для себя действовать ради их удовлетворения. И решения принимаются не «от имени» населения, а *для управления* им. В действительности местное население, или сообщество, (а в масштабе целого государства - народ) осуществляет свое право на самоуправление не через передачу этого права или некоторых правомочий, входящих в его содержание, должностным лицам и органам власти, а через посредство институтов (органов и т. п.) и их взаимосвязей, через деятельность этих органов.

Историческая судьба представительного органа местного самоуправления неразрывно связана с судьбой местного населения (сообщества) и зависит от характера его последующей самоорганизации.

Самодеятельность применительно к представительному органу имеет двоякий смысл. С одной стороны, это - деятельность местных жителей, связанная с избранием членов представительного органа, реализация ими как активного, так и пассивного избирательного права, деятельность депутатов по выполнению функций этого органа. В этом смысле представительный орган выступает как форма и результат самодеятельности местного населения. С другой

стороны - именно деятельность представительного органа составляет важнейшую часть в содержании реального самоуправления на местах.

Саморегулирование в связи с представительным органом местного самоуправления может быть представлено в трех аспектах. Естественно, как и прочие органы местного самоуправления, представительный орган подчинен уставу муниципального образования как конституирующему акту. Безусловным верховенством обладает также норма, законно принятая на местном референдуме. Но в то же время одной из основных функций представительного органа является правотворчество; представительный орган оказывается своего рода механизмом саморегулирования в системе местного самоуправления. Указанные аспекты характеризуют внешнюю сторону саморегулирования по отношению к представительному органу. Однако есть и внутренний момент. Это принятие регламента, решений по процедурным вопросам, юридически значимых норм парламентской этики.

Представительный орган, как и каждый субъект, обладающий какими-либо возможностями в сфере публичной власти, необходимо также рассматривать с точки зрения реализации этих возможностей. Его нужно анализировать в его динамике, то есть во взаимодействии с другими органами и должностными лицами (государственными и муниципальными) и с иными социальными субъектами. Именно в этих отношениях и проявляются властные возможности органа.

При рассмотрении компетенционной стороны представительного органа отмечается, что в содержании компетенции объединяется вся совокупность властных полномочий, то есть инструментов воздействия на общественную жизнь, которыми наделен тот или иной властвующий субъект, с предметами его ведения, то есть с теми областями реальной социальной действительности, в которых этот субъект вправе и обязан применять свою власть.

Для конституционного и муниципального права большое теоретическое и практическое значение имеет ответ на вопрос о том, в какой мере региональное законодательство может дополнять Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закрепляя, например, дополнительные по сравнению с Федеральным законом полномочия представительного органа местного самоуправления, закон субъекта РФ тем самым может сужать степень самостоятельности представительного органа. Ведь кроме предоставления этому органу новых прав, на него одновременно налагаются дополнительные обязанности. То же касается расширения регионального законодательством круга вопросов местного значения.

Оценивая отдельные акты регионального законодательства, В. И. Васильев приводит примеры расширения в ряде субъектов РФ перечня исключительных полномочий представительного органа местного самоуправления¹. Перечень при этом обычно оказывается закрытым. Такой подход представляется не вполне оправданным, поскольку он чрезмерно ограничивает свободу местного

¹ *Васильев В. И.* Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999. С. 178-201.

населения в вопросах управления местными делами, сужает его возможности самоорганизации и саморегулирования.

Право на местное самоуправление в целом фиксируется в позитивном праве, реализуется на практике (достаточно обратиться к актам Конституционного Суда РФ) и получает все большее признание в теории. И хотя это по большей части противоречит господствующим в науке конституционного и муниципального права взглядам, в литературе уже высказываются мнения о том, что «население должно обладать возможностями своего рода выбора между государственным и муниципальным обеспечением качества своей жизни». И тот же автор приводит еще более резкое суждение Н. С. Бондаря: «Местное сообщество не обязано самостоятельно решать вопросы местного значения. Если местное самоуправление не организуется, то охрана общественного порядка осуществляется государством, а муниципальной собственности, местных бюджетов и налогов просто нет»¹. То есть, если провозглашается право на местное самоуправление, то должна быть также признана законной возможность населения отказаться от использования своего права. Нелепо пытаться заставить людей осуществлять самоуправление в рамках, например, своего поселения, если они к этому не стремятся. Это схоже с введением всеобщей обязанности участвовать в выборах в качестве средства борьбы с абсентеизмом.

В силу невыясненности до конца ряда теоретических основ местного самоуправления, отсутствует адекватный механизм его правовой защиты. Практически не существует каких-либо нормативов (помимо общих конституционных предписаний), которые бы позволили ограничить произвол законодателя в отношении местного самоуправления. Но если последующая оценка конституционности и законности федеральных и региональных нормативных актов еще возможна, то предотвратить нарушение или ограничение прав граждан в этой сфере, что позволило бы избежать вредных последствий или свести их к минимуму, практически очень сложно.

Помимо коллегиального органа местного самоуправления представительские функции осуществляет и выборное должностное лицо местного самоуправления. Избрание его населением муниципального образования подчеркивает особую связь с жителями, отражает ее представительскую природу.

Должность главы муниципального образования в системе местного самоуправления является одной из ключевых.

Совокупность признаков, а также полномочий, которыми его наделяет устав муниципального образования, дает основание характеризовать главу муниципального образования как высшее должностное лицо местного самоуправления. Подобная формулировка воспринята новым Федеральным законом о местном самоуправлении 2003 года. Такая характеристика вполне допустима, поскольку глава местного самоуправления наделяется правом представлять муниципальное образование в отношениях с другими муниципалитетами, органами государственной власти, заключать с ними соглашения. Что же касается фор-

¹ Курмистров А. С. Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Ученые записки. Вып. 5 / Под ред. А. А. Ливеровского. СПб., 2000. С. 13.

мулировки о том, что глава руководит всей системой органов местного самоуправления, то это будет некорректным утверждением. У главы муниципального образования отсутствуют всеобъемлющие полномочия по руководству делами местного значения. Особенно это касается прав представительного органа. Хотя в соответствии с уставом глава председательствует на заседаниях представительного органа, он не вправе подменять последний. При голосовании он обладает одним голосом, хотя и решающим (это предусматривается некоторыми регламентами работы представительных органов).

Федеральный закон 2003 года «Об общих принципах...» прямо предусматривает обязательность введения должности главы муниципального образования. Вводить или не вводить ее - теперь это не является правом местного сообщества. К сожалению, законодатель не оставил выбора населению, как это предусматривалось ранее, когда система органов местного самоуправления закреплялась в уставе муниципального образования и определялась населением самостоятельно. Выбор одного из нескольких возможных вариантов организации системы органов местного самоуправления - это тоже реализация права на местное самоуправление. Существовавшая практика учреждения системы (структуры) органов местного самоуправления дает возможность посмотреть на сильные и слабые стороны того или иного варианта их организации. Очевидно, что поиск оптимальной модели (в рамках возможного) будет продолжаться. Задача же исследователей заключается в том, чтобы показать различные стороны той или иной модели, что даст возможность осознанно выбирать один из вариантов.

Более предпочтительным выглядит другой путь, когда глава муниципального образования осуществляет руководство исполнительным органом местного самоуправления. При таком варианте функциональная роль представительного органа и администрации просматривается более четко¹.

При анализе различных подходов к обозначению должности главы муниципального образования отмечается, что в настоящее время любое изменение наименования должности главы муниципального образования потребует, вероятнее всего, широкой дискуссии и социологических опросов, возможно, даже проведения местного референдума. Такой путь в наибольшей степени отвечает требованию реализации гражданами права на решение вопросов местного значения.

Реализацией права на осуществление местного самоуправления следует считать процедуру переизбрания главы муниципального образования. Само по себе переизбрание и досрочный отзыв являются самостоятельной формой реализации права на местное самоуправление. Их правовая регламентация отделена от собственно процедуры выборов, которая представляет собой лишь процесс, с помощью которого происходит реализация права на самоуправление - права на представительство. Право на представительство - это отдельное право. Оно закрепляется законом, уставом и имеет собственное содержание: право

¹ Следует поддержать введенный законодателем запрет на совмещение главой муниципального образования должности руководителя представительного органа и руководителя местной администрации.

иметь представителя в выборном органе, право обращаться к нему с вопросами местного значения, в том числе по вопросам совершенствования управления, право требовать рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию представительного органа. Эти же права необходимо адресовать и главе. По отношению к главе гражданин имеет право требовать выполнения законов и совершения действий, направленных на удовлетворение потребностей жителей как коллектива и жителя как индивидуального гражданина. Механизм доведения требований до должностного лица должен быть нормативно установлен. Во-вторых, должен существовать механизм ответственности должностного лица за невыполнение требований и обещаний, данных на предвыборных собраниях.

Избирательным правом устанавливает возрастной ценз для занятия должности главы муниципального образования. Им может быть гражданин Российской Федерации, достигший 21 года¹. Ранее Федеральным законом предусматривалась возможность введения ценза оседлости. Субъекты РФ имели право вводить его сроком до одного года². Однако в настоящее время это ограничение действующим избирательным законодательством не предусматривается, что равносильно запрету на его введение законами субъектов РФ. По мнению некоторых авторов, запрет на подобное ограничение не отвечает интересам местных сообществ. Отмечается, что «с упразднением ценза оседлости к выборам в муниципальные органы получили доступ люди, не связанные с территорией местом проживания. В стране уже сложилась негативная практика, когда депутаты одних представительных органов местного самоуправления работают и проживают в других территориях»³. Такая позиция встречает понимание и заслуживает поддержки. Правда для внесения изменений в законодательство требуется преодолеть правовую позицию Конституционного Суда РФ, сформулированную в Постановлении от 10 декабря 1997 года⁴. Требования постоянного проживания на территории муниципального образования непосредственно связаны с правами граждан на осуществление местного самоуправления, поскольку «заочное» осуществление должностным лицом своих функций противоречит самой сущности самоуправления.

Федеральное законодательство содержит положения о возможности введения ограничений, связанных с деятельностью глав муниципальных образований. Законодательство субъектов РФ, уставы муниципальных образований содержат нормы, предусматривающие некоторые изъятия прав и свобод, касающихся выборных должностных лиц, в том числе глав муниципальных образований. За основу, как правило, берутся ограничения, связанные с деятельностью муниципальных служащих. В частности, главы муниципальных образова-

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

³ *Водри И.В., Кокотов А.Н.* Муниципальное право России. М., 2000. С.215.

⁴ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. Постановление Конституционного Суда от 10 декабря 1997 г. // Собрание законодательства РФ 1997. № 51. Ст. 5877.

ний не вправе: заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и иной творческой; быть депутатами законодательных органов Российской Федерации; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; получать гонорары за публикации и выступления в порядке осуществления служебной деятельности, вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей; принимать участие в забастовках, иных действиях, нарушающих нормальное функционирование органов местного самоуправления, и т.д.

Примечательно, что Федеральный закон таких ограничений не содержит. Возникает вопрос о конституционности существования таких ограничений. Думается, что введение ограничений не согласуется с требованиями статьи 55 (часть 3) Конституции РФ, которая допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом. С этих позиций конституционными можно признать ограничения прав выборного должностного лица местного самоуправления, установленные Федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и ...» (возрастной ценз), «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах российской Федерации» (несовместимость со статусом депутата законодательного органа)¹.

Вместе с тем, ограничения, вводимые федеральным законом в связи с осуществлением публичной деятельности выборными должностными лицами местного самоуправления, необходимы. Но это должен быть не произвольный набор, меняющийся в зависимости от политических веяний, а четко обоснованный и юридически точно сформулированный в законодательстве набор критериев.

Признание допустимости ограничений конституционных прав и свобод как условия занятия публичной должности должно быть осуществлено законодательно. Но ни закон субъекта РФ, ни тем более устав муниципального образования не могут решить этот вопрос. Для решения данной проблемы необходимо преодолеть правовую позицию Конституционного Суда РФ и внести соответствующие изменения в федеральное законодательство. Наиболее оптимальным было бы отказаться от правовой категории «ограничение прав и свобод» применительно к выборным должностным лицам всех уровней, в тех случаях, когда речь идет об условиях занятия ими публичной должности.

Четвертая глава - «Гарантии права граждан на местное самоуправление» посвящена рассмотрению государственных и муниципальных гарантий осуществления права граждан на местное самоуправление, а также исследованию судебной защиты права граждан на местное самоуправление.

В первом параграфе «Публично-правовое значение и система гарантий права граждан на местное самоуправление» отмечается, что гарантии обеспечивают надлежащую реализацию предусмотренных законодательством прав. Делается вывод, что гарантии понимаются как совокупность условий и средств, обеспечивающих реализацию права на местное

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 19. Ст. 1792.

самоуправление. Определяется, что государственные гарантии прав местного самоуправления - это обязанность государства с помощью имеющихся в его распоряжении средств создать условия для установления и нормального функционирования местного самоуправления и поддерживать эти условия посредством совершения активных действий, либо воздержания от совершения действий, наносящих вред местному самоуправлению.

Во втором параграфе «Государственные гарантии права граждан на местное самоуправление» исследуются государственные гарантии осуществления права на местное самоуправление, которые составляют содержащиеся в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации положения, обеспечивающие осуществление, охрану и защиту этого права. Нормы Конституции являются нормами прямого действия, поэтому они не только определяют правила, но и непосредственно обеспечивают их защиту. Об их прямом действии необходимо говорить в том смысле, что они требуют развития в отраслевом законодательстве, а значит, порождают правоотношения общего типа.

Прямое действие конституционных норм обеспечивается не только самим субъектом, применяющим эти нормы при разрешении конкретных жизненных ситуаций, но в большей степени оно подтверждается при рассмотрении споров о защите нарушенного основного права.

Совокупность норм Конституции РФ, регламентирующих широкий круг фундаментальных отношений, возникающих в сфере осуществления народо-власти, закрепления системы органов публичной власти, взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, разграничения полномочий в публичной сфере властвования, прав и свобод граждан, образует первичный элемент гарантирования местного самоуправления.

Право на осуществление местного самоуправления предполагает корреспондирующую конституционную обязанность государства в целом, органов государственной власти, их должностных лиц обеспечить функционирование местного самоуправления.

Нормативное гарантирование права на местное самоуправление может развиваться в нескольких направлениях: а) обеспечение организационной самостоятельности права на осуществление местного самоуправления; б) самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления; в) совершенствование материальных гарантий права на осуществление местного самоуправления.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 года несколько скорректировал подход федерального законодателя к вопросу о безусловном отказе государственной власти от влияния на дела органов местного самоуправления в том случае, если это касается интересов государства и населения муниципального образования. В статье 75 Закона предусматривается процедура введения временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Закон определяет основания, при наличии которых возможно осуществление муниципальных полномочий органами государственной власти. В основном они касаются неспособно-

сти органов местного самоуправления эффективно решать вопросы местного значения¹.

Данное нововведение обусловлено реальной практикой реализации полномочий органами местного самоуправления.

Обособление системы органов местного самоуправления никоим образом не должно вести к разрыву отношений с системой органов государства. Только в правовом и организационном единстве можно осуществлять деятельность, направленную на решение общей задачи, - достижения высокого уровня жизни для всех граждан страны.

Дается общая оценка условий осуществления права на местное самоуправление в числе которых материальные гарантии, гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

Оценивая возможность муниципалитетов в создании специальных финансовых органов, которые повысили бы эффективность исполнения бюджета, а также препятствовали бы нецелевому расходованию средств (муниципальные казначейства и муниципальные налоговые службы), можно отметить слабость муниципальных образований в части создания подобных структур, что вынуждает их идти по пути заключения соглашений об исполнении местных бюджетов через Федеральное казначейство. Возможность заключения подобных соглашений предусмотрена Бюджетным кодексом РФ (ст. 168).

Оценивая новое финансовое законодательство, и в частности, Бюджетный и Налоговый кодекс, диссертант отмечает, что муниципальные образования и их объединения не смогли повлиять на процесс разработки и принятия нового законодательства. Вместе с тем, следует отметить существенное ущемление их прав формировать собственную налоговую базу. Бюджетный кодекс не предусматривает уровень закрепленных доходов, который раньше составлял не менее 70% доходной части минимального бюджета². Отсутствие подобной обязанности у государства снижает общий уровень гарантирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Гарантии минимальной бюджетной обеспеченности местного самоуправления можно определить как регулирующие и нестабильные, поскольку могут быть ежегодно пересмотрены при формировании бюджетов всех уровней. Нестабильность обусловлена отсутствием четких нормативов, устанавливаемых государственными социальными стандартами. Полагаем, что основу собственных доходов местных бюджетов должны составлять местные налоги и сборы.

В условиях низкого уровня собственных доходов у подавляющего большинства муниципальных образований в законодательстве Российской Федера-

¹ См.: Российская газета. 2003. 8 окт.

² Закон РФ от 15 апреля 1993 года «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» определял уровень закрепленных доходов бюджета в размере не менее 70% доходной части минимального бюджета, а при отсутствии такой возможности в связи с недостаточностью закрепленных и регулирующих доходов - не менее 70% доходной части без учета в ней дотаций и субвенций. Однако эта норма Закона так и не была реализована в подавляющем большинстве местных бюджетов.

ции необходимо установить единые критерии и принципы применения механизмов бюджетного регулирования при предоставлении им финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. До сих пор не принят Федеральный закон «О минимальных государственных социальных стандартах», который должен заложить основу определения минимальных потребностей муниципального образования, хотя такая потребность давно назрела.

На сегодняшний день в обмен на получение финансовой помощи из вышестоящих бюджетов органы местного самоуправления зачастую вынуждены изменять свою политику в сфере решения вопросов местного значения в соответствии с указаниями органов государственной власти. Это лишает муниципальные образования возможности планирования даже на краткосрочную перспективу и тем более реализовывать долгосрочные программы комплексного развития.

В работе рассмотрены проблемы, связанные с финансированием различного рода льгот и социальных выплат для отдельных категорий граждан. Автор поддерживает позицию, предусматривающую принятие Федерального закона «Об общих принципах наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», отклоненного Советом Федерации.

В действующем законодательстве не предусмотрены механизмы по защите прав местного самоуправления в межбюджетных отношениях. Споры, возникающие между органами местного самоуправления, с одной стороны, и органами государственной власти, с другой, в части межбюджетных отношений, не подведомственны судам¹. Необходим специальный механизм защиты прав муниципальных образований, предусматривающий судебный порядок рассмотрения споров.

Говоря о гарантиях прав органов местного самоуправления в законотворческом процессе, необходимо отметить, что именно на региональном уровне часто можно наблюдать сбой в механизме защиты прав местного самоуправления, которые происходят, в том числе, и при наличии дефектов процедуры нормотворчества. Попытки нарушения прав местного самоуправления на уровне субъектов достаточно часты. Причем нарушения нередко допускаются законодателями субъектов при принятии законов. Отмечается, что проблема находится не столько в сфере права, сколько обуславливается политической обстановкой и политическим усмотрением, поскольку сама процедура нормотворческой деятельности определяется законами субъекта РФ.

Автор выделяет три основных блока проблем участия муниципальных образований в законотворческом процессе.

Первый блок — это наделение органов местного самоуправления правом законодательной инициативы. Второй — это участие представителей органов местного самоуправления в обсуждении законопроектов и инициировании поправок в процессе такого обсуждения. Третий блок проблем связан с необходимостью закрепления процедуры выработки консолидированного мнения ор-

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (Ст.27) // Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст.3012.

ганами местного самоуправления при отстаивании своих интересов в законодательном процессе. Делается вывод о том, что расширение возможности участия представителей органов местного самоуправления в республиканском законодательном процессе создаст дополнительный механизм защиты прав муниципальных образований при регламентации отношений, затрагивающих их конституционные права и интересы.

В третьем параграфе «Муниципальные гарантии права граждан на местное самоуправление» рассматривается особый вид гарантий права граждан на местное самоуправление – муниципальные гарантии. Муниципальные образования имеют возможность самостоятельно регламентировать широкий круг отношений, создавая, таким образом, нормативную основу реализации рассматриваемых прав. Совокупность нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, и представляет собой те муниципальные средства (правовые гарантии), которые необходимы для достижения конституционной цели обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Реализация социальных программ и предоставления льгот сегодня осуществляется как по линии государственного финансирования, так и финансирования из бюджета муниципальных образований. Все это свидетельствует о существовании единого государственного и муниципального механизма обеспечения социально-экономических прав и свобод граждан. Совместимость нормативного и организационно-правового гарантирования прав и свобод предполагает существование единого государственного и муниципального их гарантирования. То же можно сказать и о едином гарантировании политических прав и свобод.

Диссертант предлагает следующее определение муниципальных гарантий: *это основанные на конституции и законодательстве правовые средства, используемые органами местного самоуправления и населением для обеспечения возможности самостоятельного публичного властвования на определенной территории.*

К организационным муниципальным гарантиям права на самоуправление следует отнести: а) стабильность системы органов местного самоуправления; б) реальность форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении; в) состав территории муниципального образования.

Стабильность системы органов местного самоуправления связана с проблемой изменения устава. За время функционирования местного самоуправления в нашей стране накопилось достаточно практического материала, позволяющего сделать выводы о возможных и предпочтительных процедурах внесения изменений в уставы муниципальных образований. Обеспечение стабильности как важного условия функционирования органов местного самоуправления не должно блокировать необходимые дополнения и корректировки отдельных статей. Изменения необходимы и в силу того, что многие нормы связаны с федеральным и региональным законодательством и изменение последних неизбежно влечет изменение норм уставов муниципальных образований. Несомненно, защищенные статьи уставов должны в них присутствовать, но чтобы

не блокировать необходимые изменения, можно пойти по пути введения защиты не отдельных статей, а важных и принципиальных положений. В таком случае возможны изменения формулировок даже в защищенных статьях без коренного изменения их текста. Это потребует тщательной юридической проработки текста норм устава. Но при таком подходе появится возможность вносить поправки и изменения, сохраняя принципиальные положения.

Материальные гарантии местного самоуправления, закрепляемые в уставе, обуславливаются правом муниципального образования обладать и распоряжаться муниципальной собственностью, формировать и исполнять муниципальный бюджет. Органы местного самоуправления вправе, в соответствии с законом, создавать муниципальные унитарные предприятия для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Поскольку действующее законодательство не решает все вопросы осуществления управления унитарными предприятиями, учреждениями, то эти отношения должны определять уставы муниципальных образований. К сожалению, это происходит далеко не всегда. Уставы ограничиваются лишь перечислением имущества и иных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований.

Усилению гарантий распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, служит более детальное закрепление в уставе отношений, связанных с управлением муниципальными предприятиями. В частности, определение порядка их создания и закрепление соответствующих полномочий представительного и исполнительного органов позволит сделать более прозрачным и подконтрольным формирование и расходование ресурсов местного самоуправления. Решение вопроса о создании муниципального предприятия может принимать руководитель исполнительного органа с участием депутатов, а устав предприятия мог бы утверждать глава муниципального образования. Целесообразно закрепление процедуры определения размера уставного фонда муниципального предприятия, определения предмета и целей его деятельности, порядка закрепления имущества.

Формирование и закрепление муниципальных гарантий в рассматриваемой сфере обусловлено необходимостью надлежащего (прежде всего в интересах муниципального сообщества), использования имущества. Поскольку способы неэффективного его использования могут быть различны, следует, по возможности, отразить в уставе наиболее важные процедуры, связанные с деятельностью хозяйствующих субъектов. Особой регламентации требует порядок назначения руководителей унитарных предприятий. Они могут назначаться на должность главой муниципального образования либо уполномоченным им лицом по согласованию с муниципальным представительным органом. С руководителями предприятий заключаются контракты, основное содержание которых также может быть определено уставом муниципального образования. Порядок прекращения трудовых отношений руководителя муниципального унитарного предприятия также должен быть отражен в уставе.

Гарантом от злоупотреблений могло бы быть закрепление в уставе муниципального образования процедуры реорганизации, ликвидации муниципаль-

ных предприятий. Особая роль в этом процессе должна принадлежать представительному органу. В работе высказаны предложения, внедрение которых позволит регламентировать эти отношения, а значит облегчить контроль со стороны представительного органа.

Закрепление в уставе муниципального образования важнейших процедур бюджетных и межбюджетных отношений позволяет обеспечить реальную возможность самостоятельно формировать и распоряжаться финансовыми ресурсами в целях удовлетворения потребностей населения, создания условий для экономического развития территории, обеспечения социальной защиты жителей.

В четвертом параграфе «Судебная защита права граждан на местное самоуправление» рассматривается конституционный статус права на местное самоуправление, который накладывает на государство, его органы определенные обязательства по созданию соответствующего механизма защиты исследуемого права, включающего различные методы. Они в целом аналогичны общим подходам, используемым государством для защиты любого конституционного права, хотя, несомненно, имеют свою специфику, связанную с публичным и комплексным характером рассматриваемых прав.

Анализируя уровни защиты права на местное самоуправление, можно определить их как, во-первых, защиту прав члена муниципального сообщества (например, избирательных), и, во-вторых, защиту конституционных основ местного самоуправления. Необходимость защиты права на осуществление местного самоуправления возникает, прежде всего, в силу нарушения его нормативными правовыми актами. Помимо нормативных предписаний, нарушения могут допускаться в процессе правоприменительной деятельности, что непосредственно затрагивает интересы граждан и органов местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ в ряде своих решений сформулировал правовые позиции, которые предопределили не только развитие федерального законодательства, но, что особенно ценно, повлияли на содержание нормативно-правовых актов субъектов Федерации. Другим важным результатом деятельности Суда является унификация подходов всех иных судов судебной системы России к пониманию и правовой оценке конституционных положений о праве на местное самоуправление.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ оказывают реальное воздействие на законодателя, чем обеспечивают защиту конституционного права граждан на местное самоуправление. Она выражается не только в признании нормативного акта не соответствующим Конституции РФ, но и в формировании доктрины осуществления права на местное самоуправление, которая, в свою очередь, предопределяет направления развития федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении. Важной составляющей этой защиты является также влияние правовых позиций Суда на правоприменительную практику.

В литературе обращалось внимание на форму судопроизводства, в рамках которой может осуществляться судебная защита прав местного самоуправле-

ния. Закрепленная в ст. 133 Конституции РФ норма о праве местного самоуправления на судебную защиту носит широкий характер: она предполагает возможность как искового спора (между истцом и ответчиком) по поводу прав местного самоуправления по аналогии со спорами о праве гражданском, так и рассмотрение в суде жалобы на действия органов власти, должностных лиц, если этими действиями, совершенными в сфере административно-правовых отношений, нарушаются права жителей муниципального образования, но спора о самом праве не возникает¹.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 года не содержит нормы, регламентирующей возможность судебной защиты права на местное самоуправление. Совершенно очевидно, что соответствующей конституционной нормы вполне достаточно. А приоритетно предполагается, что судебная защита рассматриваемого права осуществляется в рамках всех существующих форм.

Арбитражно-процессуальный кодекс РФ определил специальную подсудность дел арбитражным судам, среди которых, в частности, указаны дела по спорам между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающим из деятельности хозяйственных товариществ и обществ за исключением трудовых споров; по спорам о создании, реорганизации, ликвидации организаций и др. Поэтому муниципальные образования могут защищать свои права через арбитражный суд в случаях, если они владеют акциями или долями в хозяйственных обществах.

В заключении подведены общие и наиболее важные итоги проведенного исследования.

ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ ОСНОВНЫЕ РАБОТЫ:

Монографии, учебные пособия, методические разработки

1. *Еремин А.Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы / Под ред. В.Т.Кабышева. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. 18 п.л. Рец.: *Малый А.Ф.* // Вестник Мордовского университета. 2003. № 3-4.
2. *Еремин А.Р.* Нормотворчество органов местного самоуправления // Правотворчество в Республике Мордовия / Авт. коллектив: И.Г.Дудко (отв. ред.), С.В.Буянкина, А.Р.Еремин и др. Саранск: Тип. "Крас. Окт.", 2000. -1,0 п.л./11,16 п.л.
3. *Еремин А.Р.* Правовое регулирование местного самоуправления в Республике Мордовия // Совершенствование экономико-правовых методов местного самоуправления / Под ред. Е.Г.Коваленко. Саранск: Тип. «Крас. Окт.». 2001. -1,5 п.л. / 8,84 п.л.

¹ См.: *Бондарь Н.С.* Указ. соч. С. 281-282.

4. *Еремин А.Р.* Местное самоуправление в Республике Мордовия: Учебно-методическое пособие. Саранск: ГП Респ. тип. «Крас.Окт.», 1998.- 21,1 п.л.
5. *Еремин А.Р.* Методические указания к изучению курса "Муниципальное право": Учебное пособие. Саранск: ГП Респ. тип. «Крас.Окт.», 1998. - 3 п.л.
6. *Еремин А.Р.* Конституционное право // Вместе по лабиринтам права. Учебное пособие / Отв. ред. А.Р.Еремин, И.Г.Дудко, Е.Ю.Савинова, С.В.Боженко, Н.В.Долматова, С.А.Леухина, Ю.К.Рогожин. Саранск: ГП Респ. тип. «Крас.Окт.», 2000. - 5 п.л. /12,09 п.л.
7. *Еремин А.Р.* Программа специального курса «Проблемы реализации местного самоуправления»: Учебно - методическая разработка. Саранск: ГП Респ. тип. «Крас.Окт.», 2002.- 2 п.л.

Научные статьи

8. *Малый А.Ф., Агафонкина М.В., Еремин А.Р.* К вопросу о совершенствовании структуры местного самоуправления // XXI Огаревские чтения. Материалы научной конференции. Изд-во Мордовского ун-та, 1993.-0,1 п.л.
9. *Еремин А.Р.* Взаимоотношения исполнительного и представительного органов местного самоуправления // XXII Огаревские чтения. Тезисы научной конференции. Изд-во Мордовского ун-та, 1993. - 0,1 п.л.
- Ю.Еремин А.Р.* Пределы самостоятельности местного самоуправления // Проблемы государственного и муниципального управления в современной России. Материалы региональной научно-практической конференции 15 марта 1995 г. Нижний Новгород. 1995. - 0,2 п.л.
- М.Еремин А.Р., Агафонкина М.В.* Реформа местного самоуправления в Республике Мордовия // Проблемы государственного и муниципального управления в современной России. Материалы региональной научно-практической конференции 15 марта 1995 г. Нижний Новгород. 1995.-0,2 п.л.
- М.Еремин А.Р.* Возможность развития местного самоуправления в Российской Федерации // Тезисы докладов второй конференции молодых ученых Мордовского гос. университета. Саранск. НИИ регионологии при Мордовском университете. «Рузаевский печатник». 1997. - 0,1 п.л.
- 13.*Белкин А.А., Еремин А.Р.* О категориальных пределах местного самоуправления // Право и жизнь. 1997. № 11. - 0,8 п.л.
- 14.*Еремин А.Р.* Право граждан на местное самоуправление // Известия вузов. Правоведение. 1998. № 3.- 0,6 п.л.
- ХЪ.Еремин А.Р.* Проблемы развития местного самоуправления // Право и социально-ориентированная рыночная экономика (проблемы и перспективы): Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Редкол.: Н.П.Макаркин (отв.ред.) и др. Саранск: Тип. «Крас. Окт.», 1998. - 0,2 п.л.

16. *Еремин А.Р.* О некоторых особенностях развития местного самоуправления в Российской Федерации и проблемах преподавания муниципального права // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права. М.: Изд-во МГУ, 1999. - 0,3 п.л.
- П.Еремин А.Р.* О некоторых аспектах развития местного самоуправления в Республике Мордовия // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции. 25-27 марта 1999 г. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. - 0,5 п.л.
- ХБ.Еремин А.Р.* Проблемы определения конституционного права граждан на местное самоуправление в Российской Федерации // Вестник Мордовского университета. 1999. № 3-4. - 0,3 п.л.
19. *Еремин А.Р.* Местное самоуправление: понятие, особенности и источник // IV конференция молодых ученых: Научные труды в 3 частях. 4.1 (экономические науки, юриспруденция). Саранск: СВМО, 1999. - 0,1 п.л.
20. *Еремин А.Р.* Развитие местного самоуправления в России // Юридическая наука в Мордовском государственном университете: Сб. науч. ст. / Отв. за вып: А.Р.Еремин, Ю.А.Калинкин. Саранск. Изд-во Мордов ун-та, 2000. - 0,3 п.л.
21. *Еремин А.Р.* Развитие уставного нормотворчества в системе местного самоуправления Республики Мордовия // Становление местного самоуправления в посткоммунистическом обществе: Материалы международного симпозиума, 15-16 ноября 2000 г. Саратов: Поволжская академия гос. службы, 2000. - 0,5 п.л.
22. *Еремин А.Р.* Договор как средство реализации местного самоуправления в Российской Федерации // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Роль договора в регулировании общественных отношений»: (Саранск, 25-26 апр. 2000 г.) / Ин-т. законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, МГУ им. Н.П.Огарева, Мордов. гуманитар, ин-т. Сост.: С.А.Боголюбов, В.В.Никишин. Саранск, 2000. - 0,2 п.л.
23. *Еремин А.Р.* Правотворчество как форма реализации права на местное самоуправление // Проблемы формирования регионального законодательства: Сборник научных статей / Отв. редактор Мальей А.Ф. Архангельск: Архангельский государственный технический университет, 2001.-0,3 п.л.
24. *Еремин А.Р.* О соотношении понятий «Право граждан на осуществление местного самоуправления» и «Право местного самоуправления» // Актуальные проблемы права и управления: федеральный и региональный аспекты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Морд. гос. ун-т им. Н.П.Огарева. Саранск: Тип. "Крас. Окт.", 2001.-0,3 п.л.
25. *Еремин А.Р.* Проблемы определения конституционно-правовой ответственности в сфере местного самоуправления // Конституционно-

- правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А.Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001.- 0,3 п.л.
26. *Еремин А.Р.* Уставное нормотворчество муниципальных образований Республики Мордовия // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность: Сборник статей / Под ред. доктора юридических наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М.Баранова. Нижний Новгород, 2002.- 0,4 п.л.
21. *Еремин А.Р.* Право на осуществление местного самоуправления в системе конституционных прав и свобод граждан // Социально-гуманитарные исследования: теоретические и практические аспекты (Межвуз. сборник научных трудов). Вып. III. Саранск, 2002. - 0,3 п.л..
28. *Еремин А.Р.* О моделях организации местного самоуправления // XIV международные Ломоносовские чтения. Сборник научных трудов. Архангельск. Поморский государственный университет. 2002. - 0,1 п.л.
29. *Еремин А.Р.* О системе гарантий права на местное самоуправление // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: сборник материалов Международной научно-практической конференции. Пенза. 2002. - 0,2 п.л.
- Ю.Еремин А.Р.* О гарантиях прав органов местного самоуправления в законотворческом процессе // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции. Москва, 21-23 марта 2002 г. / Под ред. проф. С.А.Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2003. - 0,4 п.л.
31. *Еремин А.Р.* К теоретическому обоснованию сущности местного самоуправления // Проблемы юридической науки: история и современность. Сборник научных трудов. Отв. редактор А.Р.Еремин. Саранск: Ковылк. тип., 2003. - 0,7 п.л.
- Б2.Баранов П.М., Еремин А.Р.* О праве на осуществление местного самоуправления // Проблемы юридической науки: история и современность. Сборник научных трудов. Отв. редактор А.Р.Еремин. Саранск: Ковылк. тип., 2003. - 0,6 п.л.
33. *Еремин А.Р.* Государственное обеспечение реализации права человека и гражданина на местное самоуправление // Актуальные проблемы развития современного российского общества: Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2003. - 0,2 п.л.
34. *Еремин А.Р.* Формы реализации местного самоуправления // Гуманитарные науки: в поиске нового (межвуз. сборник научных трудов). Вып. II. Саранск: Ковылк. тип., 2003. - 0,3 п.л.
35. *Еремин А.Р.* Государство и местное самоуправление: проблемы финансовых отношений // Гуманитарные науки: в поиске нового (межвуз. сборник научных трудов). Вып. II. Саранск: Ковылк. тип., 2003.- 0,3 п.л.
36. *Еремин А.Р.* Государство и местное самоуправление как два уровня публичного властвования // Органы юстиции и становление граждан-

- ского общества: Сб. статей / Сост. О.О.Томилин, А.И.Лушин; Ред. И.П.Филимонов. Саранск: Тип.: «Рузаев. печатник», 2003. - 0,2 п.л.
37. *Еремин А.Р.* Роль судебных органов в защите права граждан на местное самоуправление // Социальные и гуманитарные исследования: традиции и реальности (Межвуз. сборник научных трудов). Вып. III. Саранск: Ковылк. тип., 2003. - 0,3 п.л.
38. *Еремин А.Р.* Государственная и муниципальная власть в системе социального управления // Регионология. 2003. № 1-2. - 0,5 п.л.
39. *Еремин А.Р.* Право граждан на реализацию функций местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. - 0,9 п.л.
40. *Еремин А.Р.* К понятию сущности местного самоуправления // Региональные аспекты экономики и управления в современном обществе: Межвузовский сборник статей. Вып. 1 / Под общей ред. проф. А.Д.Арзамасцева. Йошкар-Ола: МарГТУ, 2003. - 0,3 п.л.
41. *Еремин А.Р.* Государственное обеспечение реализации права граждан на местное самоуправление // Право и власть. 2003. № 4. - 0,6 п.л.
42. *Еремин А.Р.* О содержании и месте права граждан на местное самоуправление в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина // Конституционные чтения: Межвуз. сб. научн. трудов. Саратов: ПАГС, 2003. Вып. 4, ч. 1. - 0,5 п.л.
43. *Еремин А.Р., Малый А.Ф.* Местное сообщество: понятие и критерии выделения // Актуальные проблемы правовой науки: Межвузовский сборник научных трудов. Выпуск 3 / Сост. и отв. ред. С.О.Шаляпин. Архангельск: Поморский гос. ун-т, 2003. — 0,6 п.л.
44. *Еремин А.Р.* Государственная власть и местное самоуправление: состояние и перспективы взаимоотношений // Проблемы социально-экономического развития муниципальных образований России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (20-22 ноября 2003 г.) / Морд. гос. ун-т им. Н.П.Огарева; Редкол.: О.Ю.Якимова, Т.И.Седашкина, А.Р.Еремин. Саранск: Тип. «Крас. Окт.», 2003. - 0,3 п.л.