

А
А.Р. Еремин

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и
истории государства и права

Мордовского государственного университета имени Н.П.Огарева

Формы реализации права граждан на местное самоуправление

Статья посвящена изучению вопроса о выделении форм реализации права граждан на местное самоуправление. Анализируется классификация форм реализации права граждан на местное самоуправление: соблюдение, исполнение, использование и применение. Раскрывается содержание форм реализации права граждан на местное самоуправление.

Ключевые слова: Конституция, право граждан на местное самоуправление, местное самоуправление, формы реализации права, соблюдение права, исполнение права, использование права, применение права.

A.R. Eremin

Doctor of law, professor, head of the chair of theory and

history of the state and the law of

Mordovian State University

Forms of realization of the citizens right on the local self – government

The article is devoted to the question concerning forms of realization citizens right on local self - government. Classification of forms of realization citizens right on local self - government is analysed: observance, implementation, usage, application include. Substance of forms of realization citizens right on local self - government is opened.

Key words: Constitution, citizens right on local self - government, local self - government, forms of realization of law, observance of law, implementation of law, usage of law, application of law.

При определении форм реализации права граждан на местное самоуправление ключевым понятием является конституционная формула «самостоятельное решение населением вопросов местного значения» (статья 130 Конституции РФ). Она вбирает в себя весь спектр, предусмотренных Конституцией РФ и законодательством, способов осуществления гражданами местного самоуправ-

ления. Их общий перечень также определяется в Конституции – референдум, выборы, другие формы прямого народовластия, выборные и другие органы местного самоуправления.

Примененный в статье 130 термин «формы» используется в юриспруденции для обозначения широкого спектра явлений. В теории формами права (источниками права) именуют «официальные формы выражения и закрепления (а также изменения или отмены) правовых норм, действующих в данном государстве»¹. Советский теоретик права Б.В. Шейндлин выявил пять значений термина «форма», применимых к праву². Устоявшимся является понятие «формы реализации права». Наиболее распространенной классификацией форм реализации права (основание – характер правореализующих действий) является следующая: соблюдение, исполнение, использование, применение³. Применительно к формам реализации права на местное самоуправление допустимо говорить о всех перечисленных способах.

Соблюдение норм права всегда связывается с реализацией только запрещающих норм. Эта форма характерна как для граждан – жителей муниципальных образований, так и для органов местного самоуправления. Ее можно понимать и как соблюдение обязанностей и как воздержание от совершения действий, запрещенных законом.

Исполнение предполагает реализацию обязывающих норм, выполнение субъектом права возложенных на него обязанностей. Исполнение обязательств выражается в совершении действий, предусмотренных нормой права. Это обязанность граждан платить законно установленные налоги и сборы, соблюдать утвержденные органами местного самоуправления в рамках своей компетенции правил.

Использование (осуществление) прав, или правомочий, выражается в активной реализации возможностей, предоставляемых нормами права (может иметь место и пассивная форма осуществления права). В пределах данной формы реализации права происходит осуществление субъективных прав участниками регулируемых с помощью права общественных отношений. Формула

«осуществление права» используется федеральным законодателем при закреплении формы реализации права граждан на местное самоуправление. Это может восприниматься как свидетельство субъективного характера права на местное самоуправление.

Применение права понимается «как комплексная властная деятельность по реализации правовых норм, сочетающая в себе одновременно разные поведенческие акты»⁴. Применение часто рассматривается как особая форма реализации права, осуществляемая государственными органами, их должностными лицами и иными органами и организациями по поручению государства. Она связывается с правоприменением, осуществляемым от имени государства уполномоченными субъектами.

Правоприменительная деятельность характеризуется возможностью издания властных предписаний, обеспеченных силой государственного принуждения. Она связывается с деятельностью органов государства и должностных лиц. Вместе с тем органы местного самоуправления также осуществляют правоприменение, поскольку их деятельность предполагает осуществление властно-распорядительных мер. Это публичная деятельность, она возможна только в том случае, если издаваемые органами акты обеспечены возможностью принудительного исполнения⁵. Органы местного самоуправления осуществляют правоприменительную деятельность, если же исходить из иного, то применительно к ним ни о какой публично-властной деятельности вести речь нельзя.

Юридическая конструкция норм статьи 130 (часть 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 законо-

дательством в целях обеспечения ими своих корпоративных интересов (в данном случае решение вопросов местного значения).

Осуществление местного самоуправления (в контексте статьи 130) не есть в строгом смысле реализация права, поскольку она возможна не только в форме прямого волеизъявления (реализация субъективного права), но и через представительные и иные органы. Опосредованное осуществление права на местное самоуправление является особой формой реализации народом власти посредством конституционного института представительства (статья 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. Подчеркнем: 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. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 3) в их числе закрепляет: право граждан Российской Федерации осуществлять местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Этот перечень также является неполным. Федеральный закон содержит специальную главу V «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». Помимо местного референдума и выборов, в ней предусмотрена возможность использования таких форм как голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (статья 24), проведение сходов граждан (статья 25), осуществление правотвор-

ческой инициативы граждан (статья 26), осуществление территориального общественного самоуправления (статья 27), проведение публичных слушаний (статья 28), проведение собраний граждан (статья 29), проведение конференций граждан (статья 30), опрос граждан (статья 31), обращение граждан в органы местного самоуправления (статья 32)⁶. Этот перечень не является исчерпывающим. Закон допускает использование и иных форм прямого волеизъявления при условии соблюдения Конституции РФ и законодательства.

Некоторые законы субъектов РФ имеют аналогичные нормы в которых, помимо предусмотренных Федеральным законом, содержатся дополнительные формы народовластия. Например, закрепляется право на судебную защиту права на осуществление местного самоуправления. Представляется, что это скорее гарантия защиты права на местное самоуправление, а не форма народовластия.

Следует отметить, что в правовой литературе представительство как форма реализации права на местное самоуправление получила достаточное освещение. Среди них рассматриваются представительные органы и глава муниципального образования (местной администрации). Но в системе органов местного самоуправления есть еще один важный орган – избирательная комиссия муниципального образования. Она формируется местным сообществом и выполняет важную функцию формирования выборных органов местного самоуправления.

Выборы являются 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.

Еще одним качественным признаком является то, что 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 решений⁷.

Федеральный законодатель предусмотрел целую систему форм прямого волеизъявления граждан, включая референдум, выборы, собрания граждан, сходы граждан, правотворческую инициативу граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление. Законом «Об общих принципах ...» установлена подотчетность населению (в соответствии с уставами муниципальных образований) выборных должностных лиц, предусмотрена возможность отзыва населением депутатов, членов выборных органов и должностных лиц.

Использование названных форм прямого народовластия призвано способствовать реализации права на местное самоуправление в наиболее открытой и понятной для граждан форме. Это одна из наиболее демократичных форм публичной власти. Однако на деле члены местных сообществ, кроме выборов, редко используют другие способы прямой демократии. Значительная часть населения не осознает в местном самоуправлении осуществления своего права, своих свобод, не находит в нем инструменты, обеспечивающие воплощение в жизнь его повседневных интересов.

Использование форм прямого народовластия являются важнейшим каналом приобщения граждан к участию в решении задач, стоящих перед муниципалитетами. Это один из эффективных способов реализации права на местное самоуправление. Однако «приобщение» предполагает специальную деятельность, прежде всего органов местного самоуправления, по вовлечению граждан в процесс «участия в управлении».

Библиографический список

1. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 133, 315-316.
2. *Шейндлин Б.В.* Сущность советского права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. С.95.
3. Теория государства и права: учебник / под ред. В.Я.Кикотя, В.В.Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2008. С.460.
4. *Марченко М.Н.* Теория государства и права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С.605-607.
5. Общая теория права и государства. Учебник / Под. ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1996. С.208.
6. Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 окт.
7. *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.

¹ См.: Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 133.

² См.: *Шейндлин Б.В.* Сущность советского права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. С.95.

³ См.: Теория государства и права: учебник / под ред. В.Я.Кикотя, В.В.Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2008. С.460; *Марченко М.Н.* Теория государства и права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С.605-607.

⁴ См.: Общая теория права и государства. Учебник / Под. ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1996. С.208.

⁵ Применение права, писал Г.Ф. Шершеневич, есть не что иное, как «подведение конкретных бытовых отношений под абстрактные нормы права». Исходя из этого делался вывод о том, что применяются нормы права всеми, кто стремится сообразовать свои действия с указаниями права, так как для достижения юридического результата или для уклонения от юридиче-

ских последствий необходимо «провести примерку фактического состава в данном или предполагаемом случае к норме права». Цит. по кн.: Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 315-316.

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. // Российская газета. 2003. 8 окт.

⁷ 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.