

ПРАВО НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ЕГО САМОЗАЩИТА

Уздимаева Н.И.¹

¹ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», Саранск, Россия (430005, Саранск, ул. Большевикская, 68), e-mail: nyzdimaeva@mail.ru

Рассмотрены основные содержательные характеристики права на местное самоуправление, определены формы его реализации и правовая основа осуществления в Российской Федерации. Выявлена необходимость защиты данного права в случае отсутствия возможностей для эффективного осуществления. Обозначены возможности самозащиты как способа защиты данного права, ее основные параметры. Демонстрируя особое значения местного самоуправления в системе институтов гражданского общества, автор отмечает роль местных сообществ в реализации самозащиты права на местное самоуправление. Отдельное внимание уделено вопросу отзыва выборных лиц местного самоуправления в порядке самозащиты. Также исследуются такие самозащитные акции субъектов права на местное самоуправление как обращения в органы местного самоуправления, участие граждан в публичных манифестациях и пр.

Ключевые слова: право на местное самоуправление, самозащита, отзыв выборных лиц местного самоуправления, обращения в органы местного самоуправления, самоорганизация граждан, публичные манифестации.

THE RIGHT TO LOCAL SELF-GOVERNMENT AND SELF-DEFENSE

Uzdimaeva N.I.¹

¹Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russia (430005, Saransk, Bolshevistskaya St., 68), e-mail: tgogareva@mail.ru

Describes the main substance of the right to local self-government, determine the forms of its implementation and the legal basis for the implementation in the Russian Federation. Identified the need for protection of this right in case of lack of capacity for effective implementation. The possibility of self-defense as a way to protect this right, its main parameters. Demonstrating the particular importance of local government in the system of civil society institutions, the author notes the role of local communities in the implementation of self-defense law on local self-government. Special attention is paid to the question of the recall of elected officials of local self-government in self-defence. Also explores such self-protective action of the subjects of the law on local self-government as applying to the local government, citizen participation in public demonstrations, etc.

Keywords: the right to local self-government, self-defense, a review of elective persons of local self-government, appeals to the bodies of local self-government, self-organization of citizens, the public demonstrations.

Инициативная личность в условиях активизации деятельности гражданского общества в современной России – главная цель и в некотором «весьма условном» смысле, если так можно сказать относительно личности, объект повышенного внимания со стороны социума в целом. Она реализует свой статус на самых разных уровнях и в разных формах. Одним из них является уровень местного самоуправления. Участие в отправлении муниципальной власти – одна из важнейших субъективных возможностей личности, обособившаяся как специфическое право – право на местное самоуправление.

Данное право, как и любое другое субъективное право, должно быть гарантировано и подлежит правовой защите. Несмотря на то, что обычно такая защита связывается с возможностью обращения в государственные структуры, особый ресурс – самозащита,

которую мы предлагаем рассматривать и как способ защиты права на местное самоуправление.

Правовая самозащита – такие правомерные действия (реже – бездействие) граждан по защите прав, свобод, обязанностей (своих или иных лиц) в связи с пресечением собственными усилиями правонарушений и для обеспечения нормальной жизнедеятельности, допускающих причинение правонарушителю соразмерного (адекватного) характеру нарушенных прав, свобод и интересов вреда. Обычно самозащита ассоциируется с использованием права на необходимую оборону, отказом от дачи показаний родственникам обвиняемого, забастовками, голодовками и др. Мы же считаем, что самозащита может использоваться и в муниципальном праве.

Цель статьи – исследовать значение права на местное самоуправление как особой возможности индивидов принять участие во властно-публичной деятельности, а также продемонстрировать возможности самозащиты как способа защиты данного права в Российской Федерации.

Методология и методы исследования – при написании данной статьи использовались традиционные методы научного познания, в том числе диалектико-материалистический подход, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой и иные.

Право на местное самоуправление не сформулировано в действующей Конституции Российской Федерации как самостоятельное, не включено в общий перечень конституционных прав и свобод. Однако конституционный характер данного права явно следует из положений ч. 2, 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ст. ст. 130-133 Конституции Российской Федерации. Структурно оно «растекается» в возможности осуществления индивидами таких предусмотренных в Конституции Российской Федерации самостоятельных прав как право на объединение (ст. 30), право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 32 ч. 2), право на участие в референдуме (ст. 32 ч. 2), право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33) и т.д.

Нормативную основу реализации права на местное самоуправление составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Российской Федерации (например, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации и т.п.), акты регионального законодательства (конституции и уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации),

муниципальные правовые акты (уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан и пр.).

Реализация права на местное самоуправление предполагает не только его формализацию, но и формирование у граждан соответствующих навыков по решению вопросов местного значения. Это реальное участие в муниципальных выборах и местных референдумах, сходах и конференциях, публичном обсуждении проектов муниципальных правовых актов, внесение законодательной инициативы и пр. Только так создается эффективная система самоуправления, способная функционировать независимо от государства. Важность данного постулата еще и в том, что в сферу местного самоуправления вовлечен каждый гражданин, поскольку все мы проживаем на территории конкретного муниципального образования, за пределы которого «выпасть» просто невозможно. Неслучайно поэтому сам институт местного самоуправления справедливо считается базовым в структуре гражданского общества [1].

Реализация права на местное самоуправление предполагает «определенный уровень организации управления, разрешения известного круга публично значимых дел, как необходимую при демократическом конституционном строе публичную деятельность населения» [4, с. 40]. Такая деятельность является, в первую очередь, активной (например, участие в местном референдуме), но может быть и в пассивной (уплата местных налогов и сборов) [3, с. 72].

Конституция Российской Федерации гарантирует возможность реализации права на местное самоуправление на территориях городских и сельских поселений и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций через формы прямой и представительной демократии (ст. ст. 130, 132). Причем осуществление данного права связано с решением населением соответствующей территории вопросов местного значения.

Реализация права на местное самоуправление предполагает участие местного населения в деятельности местных сообществ. Создание таких сообществ одновременно является результатом и саморазвития индивидов, и их интеграции с целью обеспечить равновесие различных социальных интересов, формирующихся в процессе человеческого общения на базе нередко противоречивых человеческих склонностей и инстинктов. В тоже время деятельность сообществ – первый уровень коллективной самозащиты в сфере публично-властных отношений. Она предполагает некое организованное сотрудничество между людьми, образующими его. Люди объединяются для решения собственных задач и достижения требуемых целей. Но поскольку чаще всего они воспринимаются как пассивный субъект управления, в том числе и представителями официальной муниципальной власти, то через деятельность местных сообществ они могут добиваться и добиваются принятия

решений в свою пользу, а при нежелании властей принимать такие решения – могут настаивать на их осуществлении. Много примеров такого влияния на власть в сфере ЖКХ, защиты прав потребителей, распределения жилищного фонда и т.д.

В современных муниципальных системах функционирует несколько типов организованного самоуправления, обособляемых с учетом базового фактора, служащего началом их самоорганизации: 1) территориальное (соседское) самоуправление (основано на общности места проживания и защите интересов соответствующей территории для защиты микро-интересов); 2) социально-групповое (гуманитарное) (формируется с учетом принадлежности граждан к конкретной социальной группе с общими социально-культурными признаками и функциями: семейные, молодежные, детские, религиозные и пр.); 3) профессиональное (объединяет представителей одной профессии); 4) гражданское (ассоциации граждан, объединенных общими целями и задачами для решения проблем макроуровня: государственного, регионального, городского) [5, с. 186].

Возможности самозащиты права на местное самоуправление достаточно велики. В их числе: отзыв выборных лиц местного самоуправления, обращения в органы местного самоуправления, уже упомянутые выше институты самоорганизации населения, обращения в неправительственные организации, общественные организации, средства массовой информации, участие в публичных манифестациях и пр. Рассмотрим соответствующие возможности самозащиты более подробно.

Итак, отзыв выборных лиц местного самоуправления. Это такая форма самозащиты прав на местное самоуправление, которая предполагает досрочное прекращение полномочий соответствующего должностного лица по инициативе избирателей. Закрепление такого права за населением муниципалитета – иллюстрация демократических начал в организации местного самоуправления в России и одновременно – стимул к надлежащему (читайте – ответственному) отношению депутатских полномочий их носителями.

Формализация данного права связана с учреждением института Советов депутатов в 1905-1907 гг. как органов, являвшихся «продуктом самобытного народного творчества» [6, с. 317], учреждавшихся, в первую очередь, для руководства стачками и другими революционными акциями, но переросших затем в управленческие структуры. Советы эти были напрямую связаны наказами избирателей, что предполагало возможность их отзыва в любое время. Это так называемый императивный мандат как особая форма выстраивания взаимоотношений между депутатским корпусом муниципального уровня и населением. Такой императивный мандат был предусмотрен применительно к деятельности депутатов любого уровня во всех советских конституциях. Сегодня отзыв выборных должностных лиц предусмотрен в конституциях Австрии, Латвии, Японии.

Некоторые авторы считают право населения отзываться выборных лиц местного самоуправления особым проявлением муниципальной ответственности [2, с. 13]. По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в его Постановлении от 16 октября 1997 г. № 14-П, досрочное прекращение полномочий выборных должностных лиц является мерой конституционной ответственности, ибо «деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам». Нарушение положений таких актов, являющееся основанием отзыва выборных должностных лиц, – основание претерпевания и соответствующих мер конституционной ответственности.

В то же время наличие у населения муниципального образования данного права усиливает связь выборного лица местного самоуправления с самим населением, позволяет корректировать его деятельность, является мощным стимулирующим средством для активизации деятельности представительных органов местного самоуправления.

Право на отзыв – безусловный элемент народовластия, возможность осуществления которого вытекает из закрепленных в ст. 3 и ст. 130 Конституции России положений о праве народа осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Выборные лица местного самоуправления – представители народа. Если граждане утратили доверие к ним, соответствующие институты функционируют ненадлежащим образом.

В п. 5 ст. 18 Федерального закона от 06.10.2001 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регламентируется общий порядок выборных лиц местного самоуправления при условии, что такое право предусмотрено уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, при отсутствии в уставе муниципального образования и в законе субъекта Российской Федерации соответствующих нормативных положений соответствующее право не может быть реализовано. Но основания и процедуры отзыва, его конкретные механизмы должны быть определены в законодательстве исчерпывающим образом. В противном случае возможны злоупотребления уже со стороны самих избирателей, направленные на ограничение инициативности и самостоятельности выборных лиц.

Фактическим основанием отзыва в соответствии со ст. 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является утрата населением доверия к выборному органу, однако ее причины и конкретное содержание в данном законе не определены.

Кто может быть отозван? Процедура отзыва может быть инициирована в отношении депутатов представительного органа местного самоуправления, которые избираются населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также в отношении иных членов выборного органа местного самоуправления. И хотя в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не конкретизировано, о каких именно органах и лицах идет речь, можно предположить, что к таким органам относится, например, ревизионная комиссия, на которую возложены функции по контролю за исполнением местного бюджета. Теоретически такую процедуру можно инициировать и в отношении выборного должностного лица, осуществляющего управление соответствующей территорией (но только при условии, что соответствующее должностное лицо избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а не избирается депутатами представительного органа местного самоуправления).

Регулирование данного института может быть общим (в виде положений, текстуально включенных в текст какого-либо общего акта, регулирующего отношения в данной сфере, например, в Законе о местном самоуправлении либо в Избирательном кодексе), или специальным (в виде специального нормативного акта, посвященного данному вопросу, например, Закона о порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления или выборного должностного лица местного самоуправления, которые приняты, например, в Республике Бурятия, Владимирской, Иркутской, Пензенской областях и др.).

Утрата доверия населения как основание отзыва выборного лица местного самоуправления предполагает неудовлетворенность такой их деятельностью, которая связана с невыполнением или ненадлежащим выполнением депутатских полномочий и предвыборной программы (неявка на заседания представительного органа, издание неправомерного нормативного акта), потеря связи с избирателями (например, отказ от ведения приема избирателей, рассмотрения их обращений), совершение порочащих действий и т.д.

Факт нарушения Конституции Российской Федерации, актов федерального и регионального законодательства, устава муниципального образования не могут являться основаниями отзыва. Здесь применяются другие механизмы (например, отрешение указанных лиц от должности представительным органом местного самоуправления).

Процедура отзыва, как и любой другой избирательный процесс, осуществляется поэтапно, проходит ряд стадий: внесение предложения о проведении голосования по отзыву

(инициирование отзыва); определение даты голосования по отзыву (назначение даты голосования); агитационные мероприятия; голосование и определение его результатов. Данное право предполагает соблюдение некоего моратория. В частности, его нельзя осуществить в отношении выборного лица в течение первых шести месяцев осуществления им соответствующих полномочий, в последние шесть месяцев осуществления полномочий, в течение 1 года после опубликования результатов уже проводившегося голосования по указанному вопросу, а также в условиях осеннего или чрезвычайного режима, а также в течение 3 месяцев после их отмены.

Инициаторами могут выступать граждане, наделенные соответствующим (имеется в виду избирательным) правом. Для сбора подписей они могут объединяться в инициативные группы численностью не менее 15 человек. Инициативу отзыва должны поддержать не менее 10 – 20% граждан (процент варьируется в различных субъектах Российской Федерации), обладающих правом участия в голосовании по отзыву.

Интересно то обстоятельство, что соответствующая инициатива может быть «преодолена» действиями другой инициативной группы в поддержку выборного лица, например, при условии, что такая инициативная группа за тот же срок набрала в поддержку выборного лица подписи, количество которых равно или превышает число голосов, отданных за данное лицо на выборах. В такой ситуации констатируется неутрата доверия населения, решение о регистрации инициативной группы аннулируется.

Если же представительный орган местного самоуправления принял решение о назначении голосования по отзыву выборного лица, то образуются избирательные участки для голосования по отзыву.

Реализация данного права ни при каких условиях не должна направляться против активных в хорошем смысле слова выборных лиц местного самоуправления, новаторов, оригиналов, ответственных и способных чиновников. И в то же время следует помнить, что данное право в силу разных причин (неверие в реальность его осуществления, недостаточная урегулированность механизма его реализации в законодательных актах субъектов Российской Федерации и т.п.).

Что касается деятельности муниципальных общественных объединений и использования их потенциала в деле самозащиты права на местное самоуправление, отметим, что большинство из них, к сожалению, не имеют широкой поддержки среди населения, как правило, состоят из небольшой группы людей (инициаторов), «обивающих» пороги разных инстанций для защиты своих прав. Похожи они на «клубы по интересам», хотя проблемы из сферы их «интересов» обычно касаются многих жителей муниципалитетов (образование, охрана здоровье, совершенствование механизмов предоставления

муниципальных услуг). К сожалению, объем настоящей статьи не позволяет исследовать их деятельность в полной мере, но обозначу, что у таких объединений, на наш взгляд, все-таки большое будущее, ибо они – тот мощный ресурс самозащиты, который позволяет решать многие вопросы совместно.

Граждане же нередко в порядке самозащиты права на местное самоуправление используют такие его средства, как обращения в муниципальные органы и к должностным лицам муниципалитетов, а также участвуют в публичных манифестациях.

Работа выполнена в рамках темы НИР № 53/23-15: Системный анализ проблем формирования и реализации регионального законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации.

Список литературы

1. Борисевич М.М. Местное самоуправление как стабилизирующий фактор становления и формирования гражданского общества [Электронный ресурс] // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Сер. Экономика и право. – 2012. – № 5-6. – Режим доступа: <http://www.nauteh-journal.ru/index.php/---ep12-56/511-a> (дата обращения 19.09.2015).
2. Ваганова Н.А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. – Пермь, 2004. – 193 с.
3. Гончарук Н.С. Конституционное право граждан на местное самоуправление: некоторые проблемы практической реализации // Вестник государственного и муниципального управления. – 2013. – № 2. – С. 71-76.
4. Еремин А.Р. Право граждан на местное самоуправление // Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 40-44.
5. Киселева А.М. Типы активного социального поведения местных сообществ // Вопросы управления. – 2011. – № 2. – С. 184-191.
6. Ленин В.И. Победа кадетов и задачи рабочей партии. 1906 // ПСС. – Изд-е 5-е. – М.: Изд-во полит. лит., 1968. – С. 271-352.

Рецензенты:

Еремин А.Р., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, г. Саранск;

Худойкина Т.В., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, г. Саранск.