Коваленко Наталья Владимировна. Обеспечение муниципально-правового статуса личности органами местного самоуправления в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Коваленко Наталья Владимировна;[Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет - ФГАОУ ВПО].- Белгород, 2015.- 209 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Муниципально-правовое содержание правового статуса личности**

1. Конституционно-правовые детерминанты статуса личности

2. Муниципально-правовой статус личности: понятие, сущность, нормативно-правовое закрепление

3. Базовые компоненты муниципально-правового статуса личности

**ГЛАВА 2. Обеспечение муниципально-правового статуса личности в деятельности органов местного самоуправления 89**

1. Механизм реализации муниципально-правового статуса личности

2. Обеспечение муниципально-правового статуса личности в политической сфере

3. Обеспечение муниципально-правового статуса личности в социально-экономической сфере

Заключение 172

Список использованной литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена противоречивым характером развития в России института местного самоуправления, который функционирует на постоянно обновляемой организационно-правовой основе, что находит отражение в перманентно изменяющемся муниципальном законодательстве. В свою очередь, нестабильность правового регулирования муниципальных отношений во многом объясняется имеющимися пробелами в теоретической разработке ряда ключевых категорий муниципального права, к числу которых относится муниципально-правовой статус личности.

В юридической литературе в этом контексте исследуется, как правило, общеправовой и конституционный статусы личности, где преимущественно рассматриваются основные элементы правового статуса и их государственные гарантии, что основывается на ст. 2 Конституции России. Однако при этом нередко упускается из виду, что в соответствии со ст. 18 Конституции России органы местного самоуправления в своей деятельности детерминированы правами и свободами человека и гражданина. Это дает основания выделять не только конституционные, но и муниципальные правообеспечи-тельные механизмы правового статуса личности.

Автономный отраслевой формат муниципального права, опосредует муници-пально-правовой статус личности как самостоятельную правовую категорию, отражающую место жителей муниципальных образований в системе муниципальной демократии и интегрирующей их политические и социально-экономические права и обязанности, которыми они обладают как члены местного сообщества.

Актуальность заявленной темы усиливается неразработанностью проблемы муниципальных обязанностей личности, - которые в абсолютном большинстве уставов муниципальных образований вообще не фиксируются, формируя тем самым негативный тренд, что правовой статус жителей муниципальных образований структурно ограничен лишь правами.

Наряду с этим во многом нерешенными остаются вопросы правового механизма реализации муниципально-правового статуса личности, включающего помимо прочего деятельность государственных и муниципальных органов.

Совокупность этих и сопряженных с ними проблем определила актуальность предпринятого диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы диссертации** определена значимостью категории «муниципально-правовой статус личности» и важностью его оптимального юридического закрепления.

Среди ученых, посвятивших свои исследования теоретико- и конституционно-правовым проблемам правового статуса личности С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, И.В. Бабичев, Д.Н. Бахрах, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Д.С. Велиева, Л.Б. Венгеров, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, И.В. Выдрин, Б.Я. Габричидзе, Ю.И. Гревцов, А.А. Джагарян, Е.И. Колюшин, СВ. Корсакова, М. А. Краснов, О.Е. Кутафин, Е.М. Ко-вешников, В.А. Кучинский, Е.А. Лукашева, СМ. Лях, А.В. Малько, М.Н. Марченко, М.В. Мархгейм, А.С. Мордовец, Н.Л. Пешин, В.В. Пылин, А.С. Пиголкин, А.А. Сергеев, А.Ф. Ноздрачев, И.И. Овчинников, В.В. Таболин, Н.С. Тимофеев, Ю.А. Тихомиров, А.А. Уваров, А.Х. Саидов, Е.А. Суханов, СЕ. Чаннов, В.Е. Чиркин, А.Г. Хабибулин, Т.Я. Хабриева, Е.С Шугрина, В.А. Щепачев, Б.С. Эбзеев и др. Содержащиеся в их работах положения позволили уточнить понятие правового статуса личности, его элементный состав, механизм реализации и гарантии.

Отдельные вопросы, связанные с категорией «муниципально-правовой статус личности», нашли освещение в трудах таких авторов, как Е.В. Аграновская, П.В. Ани-симов, Н.А. Антонова, В.П. Басик, И.Б. Борисов, В.Н. Бутылин, Е.В. Вавилин, Л.И. Глухарева, С.Г. Гончарова, Г.И. Грибанова, В.В. Груздев, О.А. Дементьева, А.Р. Еремин, И.В. Захаров, В.А. Иваненко, А.В. Игнатов, Е.А. Каюров, В.В. Комарова, В.А. Корниенко, А.П. Ларькина, И.И. Макаров, Т.Н. Матюшева, С.С. Непомнящих, Ю.С Новикова, Л.А. Нудненко, И.В. Ростовщиков, В.Н. Руденко, Д.Б. Сергеев, М.Е. Сидорова, Д.О.

Сытников, P.M. Усманова, И.В. Упоров, О.В. Чащин, В.А. Черепанов, В.Н. Шаповал, Н.В. Шевченко, Т.Н. Шубина, КВ. Шундиков, А.А. Югов и др.

Различные аспекты заявленной темы получили разработку в диссертационных исследованиях (Д.А. Авдеев, О.В. Белянская, Р.Б. Булатов, Е.И. Бычкова, А.А. Джага-рян, О.А. Еникеев, А.Р. Еремин, Д.А. Карбушев, СВ. Лаврентьев, Ю.М. Лермонтов, А.Н. Нифанов, С.Г. Соловьев, Е.В. Степкина, Д.О. Сытников, З.Г. Тамазов, О.А. Тепляков, Е.Н. Хазов, А.А. Чепурнов, С.А. Широбоков, Р.А. Эфрикян, Г.А. Якимов). Вместе с тем муниципально-правовой статус как самостоятельная правовая категория еще не являлся предметом специального монографического исследования. В данной работе предпринята попытка определенным образом восполнить имеющийся пробел в науке муниципального права.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, определяющие формирование, юридическое закрепление и реализацию муниципально-правового статуса личности.

**Предмет исследования** работы составили конституционные, муниципальные и иные отраслевые нормы, регулирующие муниципальные права и обязанности личности, механизм их реализации и гарантии.

**Цель** диссертационной работы состояла в комплексном исследовании вопросов муниципально-правового статуса личности, выработке на этой основе рекомендаций по совершенствованию правового регулирования элементов муниципально-правового статуса личности и организационно-правовой деятельности органов местного самоуправления по его обеспечению.

Для достижения заявленной цели автором были поставлены и решены следующие **задачи:**

- раскрыть конституционно-правовые детерминанты муниципально-правового  
статуса личности;

- выявить содержание муниципально-правового статуса личности;

сформулировать понятие и выявить сущность муниципально-правового статуса личности;

исследовать базовые компоненты муниципально-правового статуса личности;

охарактеризовать деятельность органов местного самоуправления по обеспечению муниципально-правового статуса личности;

раскрыть механизм реализации муниципально-правового статуса личности;

проанализировать обеспечение муниципально-правового статуса личности в политической и социально-экономической сферах;

сформулировать предложения, направленные на совершенствование законодательства, регулирующего элементы муниципально-правового статуса личности и деятельность органов местного самоуправления по его обеспечению.

**Методологическая основа исследования** сформирована как совокупностью научных **методов,**способствующих решить поставленные исследовательские задачи в теоретической и практической плоскости. В работе использованы как общенаучные, так и специальные методы познания объективной реальности, в том числе метод индукции и дедукции, системный метод, метод анализа и синтеза, метод анализа документов, метод аналогии, принцип взаимосвязи абстрактного и конкретного, сравнительно-лингвистический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, технико-юридический методы. Применение этих методов в сочетании с достижениями правовой, политологической, социологической мысли позволили достичь необходимой глубины изучения заявленной проблематики и сформулировать научные выводы.

**Теоретическая основа** диссертационной работы учитывает разработки и выводы таких авторов, как Г.А. Борисов, Л.В. Бутько, А.В. Васильев, В.Г. Ермаков, И.А. Иванников, И.Н. Куксин, Л.В. Лазарев, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.В. Малько, О.Н. Полухин, Е.Д. Проценко, В.Н. Самсонов, Е.В. Сафронова, Л.Г. Свечникова, Ю.В. Сорокина, Ю.Н. Старилов, В.Г. Стрекозов, Е.Е. Тонков, СВ. Тычинин, В.Н. Хропанюк, Л.С. Явич и др.

**Правовую основу** диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, международные акты (Европейская хартия местного самоуправления, Международный пакт об экономических, социальный и культурных правах и др.), федеральные законы - «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г.), «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации» и др., Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты субъектов Российской Федерации, в той или иной степени регулирующие элементы муниципально-правового статуса личности, акты муниципальных образований - уставы муниципальных образований, положения о правотворческой инициативе граждан, положения о публичных слушаниях в муниципальных образованиях и другие муниципальные правовые акты, закрепляющие муниципально-правовой статус личности.

**Эмпирической основой** диссертационного исследования стали материалы правоприменительной практики органов местного самоуправления по обеспечению муниципально-правового статуса личности, сведения о которых получены на официальных сайтах муниципальных образованиях, в средствах массовой информации, опубликованные статистические данные, экспертные заключениях, данные социологических исследований.

**Научная новизна работы** заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

- разработана новая научная идея муниципально-правового статуса личности и механизма его реализации, обогащающая и дополняющая понятийную, содержательную и структурную стороны научной концепции правового положения личности;

предложены авторские подходы к структуре муниципально -правового статуса личности и механизму его реализации;

доказана целесообразность внесения корректив в Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г., позволяющих более четко закрепить на законодательном уровне гарантии реализации муниципальных прав;

- введены в научный оборот авторские трактовки категорий муниципально-  
правовой статус личности, муниципальные права личности и муниципальные обязан  
ности личности, реализация муниципально-правового статуса личности.

**На защиту выносятся** следующие **положения,** обладающие элементами научной новизны.

1. Авторская интерпретация категории муниципально-правовой статус личности, представляющего собой нормативно определенную совокупность муниципальных прав и обязанностей жителя муниципального образования в сфере муниципально-правовых отношений, а также гарантии и правовой механизм реализации возможности его участия в решении вопросов местного значения и пользовании услугами, предоставление которых входит в компетенцию органов местного самоуправления.
2. Определение понятия муниципальные права личности как нормативно определенные возможности жителя муниципального образования, непосредственно и (или) через своих представителей участвовать в решении вопросов местного значения и пользоваться услугами, предоставление которых входит в компетенцию соответствующих органов местного самоуправления.

Критерий отнесения прав человека и гражданина к муниципальным заключается в их включенности в систему муниципально-правовых отношений. Исходя из этого муниципальные права наиболее отчетливо находят выражение в возможностях жителей муниципального образования осуществлять местное самоуправление, а также корреспондирующих им обязанностям органов местного самоуправления по реализации вопросов местного значения.

3. Уточненная категория муниципальные обязанности личности, под которыми  
следует понимать нормативно определенные правила должного поведения жителя му  
ниципального образования.

Полагаем целесообразным закрепление в уставах муниципальных образований следующих муниципальных обязанностей личности:

выполнять устав муниципального образования и другие муниципальные правовые акты;

поддерживать чистоту и порядок на всей территории муниципального образования;

бережно относиться к муниципальному имуществу;

своевременно и в полной мере уплачивать местные налоги, сборы, тарифы и другие обязательные платежи, устанавливаемые органами местного самоуправления.

4. Трактовка реализации муниципально-правового статуса личности, представ  
ляющей нормативно упорядоченный длящийся процесс обретения социально-  
материальных и иных благ, предусмотренных соответствующими субъективными муни  
ципальными правами, а также исполнения сопряженных муниципальных обязанностей.

При этом структура механизма реализации муниципально-правового статуса личности включает в себя:

субъекты реализации муниципальных прав и обязанностей, предусмотренных муниципально-правовым статусом личности;

юридические нормы, определяющие муниципальные права и обязанности;

правовые средства, обеспечивающие непосредственное практическое получение субъектами муниципально-правового статуса общественно-политических и социально-экономических благ, предусмотренных муниципальными правами, и условия выполнения муниципальных обязанностей;

институциональные структуры публичной власти, обязанные обеспечивать му-ниципально-правовой статус личности;

процессуальные стадии реализации муниципальных прав и обязанностей.

5. Структура правовых средств как элемента механизма реализации муници-  
пально-правового статуса, состоящая из:

правоприменительных актов в сфере осуществления жителями муниципальных образований муниципальных прав;

судебных исков по защите нарушенных прав;

обжалования решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной власти федерального, регионального и местного уровней;

обращений к уполномоченным по правам человека;

мер юридической ответственности участников правовых отношений, в рамках которых реализуется муниципально-правовой статус личности.

1. Авторская трактовка и обоснование формализации в ст. 2 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. определения «житель муниципального образования» как лицо, зарегистрированное по месту жительства в данном муниципальном образовании, обладающее установленными в этом муниципальном образовании муниципальными правами и имеющие муниципальные обязанности.
2. Доводы в пользу императивного отнесения к компетенции органов регионального и местного уровней обеспечения права на правотворческую инициативу граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания граждан, конференции граждан, опрос граждан. При этом законами субъектов Российской Федерации регулирование всех или части названных прав целесообразно передать на местный уровень, что позволит в большей степени учесть специфику муниципальных образований.
3. Предложения, направленные на совершенствование муниципально -правового статуса личности в сфере политических прав:

- часть 3 ст. 44 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. изло  
жить в следующей редакции: «Устав муниципального образования принимается насе  
лением муниципального образования на референдуме или представительным органом  
муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих

избирательным правом, менее 100 человек, - населением непосредственно на сходе граждан»;

часть 1 ст. 34 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. дополнить словами: «Структура органов местного самоуправления муниципального образования определяется населением муниципального образования на местном референдуме, назначаемом по инициативе населения или представительного органа муниципального образования». В случае, если в муниципальном образовании избран вариант, при котором устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления, то данное референдное решение (о структуре органов местного самоуправления) включается в устав муниципального образования в порядке ст. 43 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г;

ввести ответственность представительного органа муниципального образования за непринятия акта о назначении местного референдума в установленный срок. Предлагается, что если его просрочка составляет тридцать и более дней, то глава субъекта Российской Федерации на основании обращения жителей муниципального образования вправе поставить вопрос о роспуске представительного органа местного самоуправления в порядке ч. 1 ст. 73 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.;

снизить до 1% от числа жителей, обладающих избирательным правом минимальную численность инициативной группы по реализации правотворческой инициативы граждан.

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования обоснована тем, что:

доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об изучаемом явлении;

изложены концептуальные положения о муниципально-правовом статусе личности и механизме его реализации;

раскрыта муниципально-правовая характеристика правового статуса личности;

изучено содержание механизма реализации муниципально-правового статуса личности и деятельности органов местного самоуправления по его обеспечению;

- проведена модернизация подхода к к дефинированию муниципально-правового статуса личности и структурированию механизма его реализации, обеспечивающая получение новых результатов по теме диссертации.

**Практическая значимость** исследования определяется тем, что его результаты представляет методологическую основу для органов местного самоуправления в пра-вообеспечительной деятельности. Кроме того, полученные результаты могут применяться в учебном процессе по курсу муниципального права, они представляют также интерес также для законодателя в вопросах совершенствования законодательства о местном самоуправлении.

**Степень достоверности** проведенного исследования муниципально-правового статуса личности и механизма его реализации, обоснование и формулирование предложений по оптимизации данного процесса в современных условиях опосредованы использованием научных трудов и применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, анализом официальных источников юридической практики, нормативных актов, обобщением использованной научной литературы.

**Апробация результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования были обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Юридического института НИУ «БелГУ». Диссертация является логическим завершением работы автора, основные итоги которого опубликованы в научных статьях общим объемом более 3 п.л. представлены на научно-практических конференциях международного, всероссийского и межрегионального уровней.

**Структура диссертации** обусловлена характером и объемом исследования, она включает введение, две главы, которые объединяют шесть параграфов, заключение и список использованной литературы.

## Муниципально-правовой статус личности: понятие, сущность, нормативно-правовое закрепление

Наконец, еще один предварительный методологический аспект связан с тем, что правовой статус личности определяет юридически закрепленное ме-сто личности в обществе . Соответственно правовой статус личности является частью социального статуса личности, выражением его правовой (юридической) составляющей. И в этом смысле следует отметить, что правовой статус личности объективно отражает как позитивные стороны, так и недостатки существующей общественно-политической системы (в самом широком ее понимании), в том числе принципы демократии, а также государственные основы данного общества. Соответственно правовой статус личности невозможно правильно понять, не обращаясь к сущности общественных отношений, в рамках которых правовой статус формируется и функционирует, то есть правовой статус личности представляет собой неотъемлемую часть, элемент общества. По мере изменений в обществе меняется и правовой ста-туе личности . Это хорошо видно по истории России, если сравнивать монархический период ее развития (отличительная черта правового статуса личности - сословность), советский период (партийно-классовый характер правового статуса личности) и современную Россию (правовой статус основан на общепризнанных правах и свободах человека и гражданина, что, разумеется, не исключает значительного количества проблем при его реализации применительно к муниципально-правовому статусу личности).

И вот по поводу содержания правового статуса личности наблюдается достаточно большое число разночтений, в том числе существенных, в связи с чем остановимся на этом более подробно.

Согласно довольно распространенной точке зрения в правовой статус личности включаются только статутные права и обязанности4. Однако такой подход мы полагаем слишком упрощенным. Дело в том, что статус по определению представляется собой определенную систему, следовательно, все ее элементы должны взаимодействовать друг с другой. В данном случае «права» и «обязанности», на наш взгляд, должны быть связаны между собой по меньшей мере еще одним элементом - с тем, чтобы указанное взаимодействие пришло в движение.

Так, О.Ф. Скакун полагает, что данное понятие следует раскрывать как систему прав, свобод, обязанностей, ответственности, закрепленных в юридических актах и обеспеченных государством; в соответствии с этими правами, свободами, обязанностью и ответственностью индивид как субъект права, обладающий определенной правосубьектностью, определяет свое поведение в обществе1. Однако в этой позиции, по нашему мнению, без достаточных оснований в один ряд ставятся обязанность и ответственность - здесь не учитывается то обстоятельство, что ответственность прямо вытекает из обязанностей, и получается тавтология.

У И. А. Кузнецова позиция по рассматриваемому вопросу заключается в том, что этот автор в правовой статус включает права, свободы и обязанности2. Однако, по сути дела, эта позиция равнозначна предшествующей, если иметь в виду структуру правового статуса, поскольку добавление в нее, помимо прав и обязанностей еще и «свобод» не меняет ее принципиально («права» и «свободы», строго говоря, имеют различия, но данным различием мы здесь пренебрегаем, поскольку оно не имеет принципиального значения, и соответственно этот аспект здесь не рассматриваем).

Тот же автор указывает, что данные элементы правового статуса личности выступают в качестве юридических возможностей для удовлетворения социальных притязаний личности. Эта позиция разделяется рядом других ав-торов . По мнению О.В. Чащина, правовой статус в данном контексте представляет собой совокупность эталонов поведения личности, которые формулируются посредством соответствующих прав и обязанностей, в которых выражены преобладающие в обществе представления о справедливости, законности и т.д.4 Н.В. Витрук пишет о том, что правовой статус личности - это социально-допустимые и необходимые возможности, потенции личности не просто как индивида, а как гражданина государства, и он (статус) характеризуется системой социальных возможностей и жизнедеятельности индивидов, направленных на удовлетворение их потребностей и интересов1. С такими характеристиками следует согласиться, но они не дают достаточных оснований соединить воедино структурные элементы правового статуса личности, поскольку таковые, как мы отмечали, имеют разное толкование.

В следующем подходе предлагается в качестве структурных элементов правового статуса человека и гражданина рассматривать следующие: порядок приобретения и утраты правового статуса; права и обязанности; ответст-венность; гарантии соблюдения прав и свобод; правовые состояния . Это довольно интересная позиция, но, на наш взгляд, излишне затеоретизирован-ная, если иметь в виду последний структурный элемент правового статуса («правовые состояния»). Дело в том, что данная категория является весьма дискуссионной , ее анализу было посвящено отдельное диссертационное исследование4. По мнению Ю.С. Новиковой «правовой статус» и «правовое состояние» являются сходными (хотя и не тождественными) понятиями, поскольку оба характеризуют правовое положение личности в системе общественных отношений, определяют ее правовые возможности, а также правовые связи5, а, например, В.А. Патюлин и вовсе полагает, что эти понятия взаимозаменяемые6. Думается, что дефиниции правовых категорий должны излагаться на основе общепринятых терминов и понятий.

Как считает Д.Н. Горшунов, правовой статус отражает статику правового состояния, а правовое положение - динамику такого состояния, причем правовое положение есть общее по отношению к правовому статусу . По поводу соотношения терминов «правовой статус» и «правовое положение» наша позиция была изложена выше. Что касается соотношения «статики-динамики» правового состояния, то здесь также, на наш взгляд, имеет место излишнее теоретизирование и даже надуманность. Мы полагаем, что в правовом статусе на первый план выходит формальная сторона, то есть те нормы, которые закрепляются в соответствующих юридических актах, которыми и только которыми определяется правовой статус. Поэтому правовой статус по определению статичен, и о его динамике можно говорить только в том смысле, что меняются нормы права, а вместе с ними меняется и правовой статус. Между тем указанный автор, как видно из его работы, под динамикой имеет в виду реализацию правового статуса личности, то есть череду юридических фактов, приводящих в движение правоотношения, определенные правовым статусом. Но это разные вещи, поскольку при реализации правового статуса сам по себе правовой статус остается прежним. По отмеченным мотивам мы не можем принять данную точку зрения.

## Базовые компоненты муниципально-правового статуса личности

Однако такой выбор, осуществленный большинством субъектов Российской Федерации, является теперь уже объективной реальностью, поскольку таким образом за прошедшие более чем десять лет (после принятия Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.) уже изданы и действуют тысячи региональных актов, регулирующих институт местного самоуправления, соответственно данную сложившуюся де-факто ситуацию изменить коренным образом каким-либо одним актом невозможно - для этого потребуется немало времени.

Соответствующее наше предложение на это счет формулируется несколько ниже, поскольку для того чтобы сделать некоторые выводы, нужно выяснить состояние рассматриваемой проблемы применительно к местному уровню регулирования муниципально-правового статуса личности, то есть его местного компонента. Сразу следует заметить, что здесь аналогичным образом можно говорить об особенностях регулирования муниципально-правового статуса личности, а именно в уставах муниципальных образований так же дублируются соответствующие нормы Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. об основных субъективных правах личности в муниципально-правовой сфере, как это делается и в региональных актах. И получается, таким образом, что глава пятая Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. дублируется дважды - сначала в законе субъекта Российской Федерации, а затем в уставе муниципального образования.

Для примера приведем норму, регулирующую право граждан на обращение в органы местного самоуправления. В Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. это право регулируется в небольшой по объему ст. 32. Практическим таким же образом право граждан на обращение в органы местного самоуправления регулируется (дублируется) в рассмотренном выше законе Краснодарского края

Далее сравним содержание данной законодательной нормы федерального уровня с аналогичной нормой одного из устава муниципального образования, например, Устава муниципального образования город Краснодар1 -здесь в ст. 21 регулируется такое право. Текстуальные формулировки ст. 32 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. и ст. 21 Устава совершено идентичны. Разница заключается только в том, что в ч. 1 муници 47 пального устава к законодательной фразе «Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления» сделано одно изменение - добавлены слова «муниципального образования город Краснодар».

Остальные две части указанных статей федерального и муниципального нормативно-правовых актов абсолютно одинаковы, а точнее Устав муниципального образования город Краснодар воспроизвел федеральную норму. Подобный подход имеет место в уставах большинства всех муниципальных образований, которые мы изучали. Требуется уточнить юридическое значение этого действия муниципального правотворца - он добавил в муници-пально-правовой статус личности федеральный компонент или же издал собственную муниципально-правовую норму? От ответа на этот вопрос, как нам представляется, в определенной степени зависит характеристика муници-пально-правового статуса личности, что, в свою очередь, повлияет на формулировку понятия и сущности этой правовой категории.

Анализируя данную ситуацию, нужно прежде всего иметь в виду, что юридические акты в правовой системе Российской Федерации находятся в определенной иерархии. Так, норма федерального правового акта (та же ст.32 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. об обращении граждан в органы местного самоуправления) по определению действует (имеет юридическую силу) на всей территории Российской Федерации, во всех субъектах Российской Федерации, во всех муниципальных образованиях, причем, и это очень важно подчеркнуть, вне зависимости от того, включена ли данная норма в региональный нормативно-правовой акт, устав муниципального образования либо иной муниципальный правовой акт или не включена.

Другое важное замечание касается того, что воспроизводимая в уставе муниципального образования норма федерального акта имеет не только совершенно одинаковое содержание, но и сформулировано точно так же текстуально. На наш взгляд, такого рода «дубликаты» вряд ли целесообразны, поскольку у жителей муниципального образования может сложиться впечатление, что такого рода нормы есть плод усилий представительного органа местного самоуправления (в дано случае - городской Думы Краснодара), хотя на самом деле это лишь заимствование, которое нет оснований считать корректным.

В этой связи мы не можем, например, согласиться с Н.А. Антоновой в том, что отсутствует какая-либо необходимость юридически закреплять уставах муниципальных образований конкретный перечень оснований, которые могут стать поводом для решения вопрос об отзыве глав муниципальных администраций, депутатов представительных органов местного самоуправления, иных лиц, избираемых на муниципальных выборах, так как, по мнению этого автора, невозможно представить все возможные жизненные ситуации, в результате которых появляется необходимость отзыва выборных лиц местного самоуправления, и поэтому «рациональнее» в уставе муниципального образования повторить норму Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.1 Мы здесь имеем в виду не саму суть вопроса, с постановкой которого также нельзя согласиться, а допустимость и даже «рациональность повторения» в муниципальных правовых актах норм федеральных законов.

Наша позиция заключается в том, что, вероятно, для нормативного регулирования указанных выше правоотношений лучше было бы делать ссылку на федеральный закон либо приводить выдержки из федеральных законов в режиме прямого цитирования. Однако нормотворческая практика органов местного самоуправления движется именно по пути заимствования норм федеральных актов (мы не рассматриваем причины данного явления; заметим лишь, что главная из них заключается в отсутствии в России целенаправленного развития законодательной техники на всех уровнях правотворчества), в результате чего некоторым образом искажается содержание муниципально-правового статуса личности.

Соответственно в данном конкретном и в иных подобных случаях нет конкретизации федеральной нормы в муниципальном правовом акте, то есть федеральная норма остается сама по себе самостоятельной. Что касается в приведенном примере добавления фразы «в муниципальном образовании город Краснодар», то ее нет оснований относить к конкретизации, поскольку она не содержит в себе нормативного предписания, а лишь показывает территориальные пределы действия нормы Устава муниципального образования город Краснодар. Но и здесь, по нашему мнению, содержится упущение, пусть и не принципиального характера, допущенное городской Думой Краснодара, поскольку в тексте Устава используемое понятие «граждане» не раскрывается, и получается, что оно имеет такой же смысл, как и «граждане» в Конституции России, что мы не можем считать правильным.

## Обеспечение муниципально-правового статуса личности в политической сфере

Как видно, здесь не указываются юридические обязанности, устанавливаемые муниципальными правовыми актами, а между тем, как нам представляется, муниципальные обязанности должны находиться в том же ряду общих обязанностей, о которых идет речь у Н.В. Витрука.

На наш взгляд, такие обязанности целесообразно определять как «публичные обязанности», которые отличаются от обязанностей частного характера тем, что являются заранее установленными и общественно значимыми, в то время как обязанности частного характера могут вытекать из гражданско-правовых сделок, трудовых договоров и т.д., и они в такого рода случаях каждый раз устанавливаются индивидуально, то есть не являются публичными.

А то обстоятельство, что муниципальные обязанности не были названы наряду с конституционными обязанностями, несмотря на то, что работа Н.В. Витрука вышла в 2008 г., когда Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. уже действовал, как раз и свидетельствует о недооценке данного института (муниципальных обязанностей) в более общей категории юридических обязанностей. Итак, муниципальные обязанности, как и конституционные обязанности, являются публичными обязанностями.

Что касается правового запрета как элемента юридической обязанности, то таковой устанавливает необходимость воздержания от определенных действий индивида. Социально-правовая роль такого рода правовых запретов состоит, в частности, в охране общественных интересов, защите жизни, достоинства, здоровья и других ценностей, определяющих развитие личности в современном мире.

При этом, однако, нужно иметь в виду, что, говоря о публичных обязанностях, правовые запреты касаются прежде всего конституционных обязанностей (например, запрет пропаганды расовой или национальной исключительности), и в меньшей степени о них можно говорить применительно к муниципальным обязанностям, но не потому, что они отсутствуют в муни-ципально-правовых отношениях, а потому, что данный институт еще просто-напросто не разработан в науке муниципального права и соответственно не имеется их соответствующего правового закрепления. Учитывая ограниченный формат данной диссертации, мы также не имеем в виду подробно рассматривать данный аспект.

Затронем еще вопрос о принуждении как способе реализации юридической обязанности. Прежде всего нужно заметить, что в силу своей специфики публичное принуждение может быть только государственным принуждением и только на уровне федеральной государственной власти. В литературе Л.Д. Воеводин пишет, что конструктивным элементом понятия юридической обязанности есть ответственность за ненадлежащее исполнение требования законодательства, что и является одной из правовых форм рассматриваемого государственного принуждения1. Однако, как нам представляется, это слишком общее понимание, и оно нуждается в конкретизации. Государственное принуждение действительно имеет ряд сходных признаков с юридической ответственностью, и иногда они отождествляются. Однако это неправильно, и в литературе различие госпринуждения и юридической ответственности подробно исследовано2 (принуждение - это действия, решения, а ответствен-ность - это определенное состояние субъекта правонарушителя , обязанность претерпевания последствий неблагоприятного характера, после признания которого может начаться государственное принуждение, являющееся признаком юридической ответственности4).

Дело в том, что установление обязанности не всегда достаточно для ее реализации. Например, муниципальные правовые акты являются обязательными на территории всего муниципального образования для всех органов власти и управления, организаций, должностных и физических лиц. Однако в случае невыполнения этих актов органы местного самоуправления не имеют возможностей принудить кого-либо в определенных действиях или поведении собственными полномочиями, и должны в такого рода случаях обращаться к правоохранительным органам (а они функционируют только на федеральном уровне), которые для достижения поставленной цели могут применять физическую силу и иные средства. Следует также заметить, что государственное принуждение применяется как крайняя необходимость в тех

В контексте исследуемой проблематики представляет интерес суждение И.В. Паршиной о том, что государственное принуждение является особой формой воздействия публичной власти, которое применяется в случае, когда для всего общества, государства возникает опасность потери суверенитета и территориальной целостности»4. Однако с этим мы не можем полностью согласиться, поскольку государство может и должно применять принуждение не только, когда имеется угрозу интересам всего общества и государства, но и, и прежде всего, угроза интересам его жителей5. Вместе с тем нужно иметь в виду, что применение принуждения в виде физической силы, а тем более оружия и специальных средств, занимает относительно небольшое место в активе мер обеспечения правового порядка, к тому же с учетом огромного карательного потенциала этих мер они реализуются со значительным числом правовых ограничений6.

## Обеспечение муниципально-правового статуса личности в социально-экономической сфере

Право на правотворческую инициативу граждан (ст. 26 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.), как показывает исследованная нами практика его реализации, пока используется крайне редко. Одна из причин такого положения заключается, как нам представляется, в еще низком уровне развития общественной гражданской активности жителей муниципальных образований, на что обращалось внимание в литературе1. В литературе в этой связи отмечается, что до настоящего времени рассматриваемый институт остается одним из самых неразвитых, если иметь в виду реализацию гражданских инициатив граждан. В России имеются только отдельные факты и принятия муниципальных правовых актов по инициативе жителей муниципального образования, причем такое положение имело место как до принятия Федерального закона о местном самоуправлении2, так и после этого, включая современный период3. Так, Е.И. Бычкова отмечает, что неиспользование данного муниципального права обусловлено отсутствием достаточно четко определенного механизма его реализации в рамках существующих муниципально-правовых отношений, недоверием жителей муниципальных образований к органам местного самоуправления, нехватка навыков использования приемами юридической техники4. Называются и более конкретные причины.

В частности, указывается, что такое положение дел объясняется тем, что муниципальные органы вправе отказать гражданам в их инициативе без всяких оснований, формально ссылаясь на нецелесообразность заявляемого проекта муниципального правового акта; кроме того, использование механизма реализации правотворческой инициативы граждан неоправданно сложный5. Следует согласиться с Н.С. Тимофеевым в том, что существенное влияние имеет гражданская неактивность самих жителей6. В целом ситуация с развитием данного муниципального права личности желает быть намного, конечно же, лучшей.

Как отмечает Д.В. Попов, в большинстве субъектов Российской Федерации как законодательные акты, так и уставы муниципальных образований не предусматривают процедуры осуществления правотворческой инициативы1. Можно говорить также о необоснованно жестких условиях, предъявляемых к жителям для реализации такой инициативы, содержащихся в муници-пально-правовых актах, в которых более подробно регламентируется реализации жителями муниципального права данного на местное самоуправление. Например, в Положении о правотворческой инициативе граждан, изданном представительным органом Нальчика2 указывается, что с правотворческой инициативой в порядке ст. 26 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. может выступить инициативная группа жителей городского округа, обладающих избирательным правом, количество которых должно составлять не менее двадцати пяти человек.

Согласно Положению решение о создании инициативной группы жителей городского округа для осуществления рассматриваемой правотворческой инициативы должно быть принято на собраниях, где с число участвующих в нем граждан, обладающих избирательным правом, должно быть не менее трехсот человек. Собрание жителей, в свою очередь, проводится по правилам, которые определяются специальным отдельным Положением о порядке проведения собраний и конференций (собраний делегатов) граждан (в порядке реализации самостоятельного муниципального права личности на проведение собраний согласно ст. 29 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.). Решением инициативной группы оформляется соответствующим протоколом, а также избирается уполномоченный представитель этой инициативной группы, который от ее имени участвует в обсуждении проекта муниципального правового акта, являющегося, собственно, предметом правотворческой инициативы. Затем при внесении проекта муниципального правового акта должны быть подготовлены и представлены следующие документы для сдачи в Совет городского округ Нальчик: проект муниципального правового акта, являющего предметом правотворческой инициативы; пояснительная записка, в которой указываются объект регулирования, обосновывается необходимости в данном муниципальном правовом акте, излагается концепции такого акта, дается общая характериетика по предполагаемой структуре правового акта, представляются комментарии к отдельным разделам, главам или статьям проекта муниципального правового акта; экономическое и финансовое обоснование - в том случае, когда вносится проект муниципального правового акта, который предусматривает расходы за счет средств бюджета городского округа, при этом финансово-экономическое обоснование должно быть представлено в виде расчета средств, объем который предполагается предусмотреть в бюджете городского округа; протокол собрания жителей о создании инициативной группы для реализации рассматриваемого права на правотворческую инициативу жителей города; список инициативной группы граждан, в котором указываются все установочные данные, в том числе сведения из паспортов, места жительства и др.; сопроводительное письмо созданной инициативной группы, подписанное от ее имени уполномоченным инициативной группы с указанием всех данных последнего. Указывается далее в Положении, что текст проекта муниципального правового акта, должен отвечать следующим требованиям - быть логичным, точным, кратким, а язык ясным и исключающим двойное толкование содержащихся в проекте муниципального правового акта норм. В рассматриваемом Положении содержится также норма, в соответствии с которой если при внесении проекта акта в порядке правотворческой инициативы допущены нарушения установленных настоящим Положением требований, то в таких случаях глава городского округа, председатель городского Совета местного самоуправления, глава местной администрации вправе вернуть представленные документы инициативной группе, при этом должны быть указаны основания возврата.

Даже беглый анализ указанных требований по реализации правотворческой инициативы показывает, что такие требования далеко не всегда соблюдаются профессионалами, работающими депутатами, специалистами в различных органах местного самоуправления, и поэтому распространять данные требования на жителей муниципального образования, проявивших правотворческую инициативу, представляется необоснованным. В этом смысле следует согласиться с В.А. Затонским в том, что более демократичным было бы определить субъектами правотворческой инициативы любую политическую партию, общественную организацию, группу граждан и даже отдельного жителя, но с условием, что обязательность рассмотрения такой инициативы правотворческим органом должна наступать после проведенной предварительной экспертизы, и в этом контексте не нужно бояться инициативы жителей муниципального образования1. Соглашаясь с такой позицией, мы еще отметим, что это тем более актуально в отношении небольших городских и сельских поселений. Справедливости ради нужно заметить, что проекты муниципальных правовых актов, касающиеся уставов муниципальных образований предполагают более высокую степень участия жителей муниципальных образований в обсуждении проектов, но причина здесь проста - такие обсуждения организует сама местная власть, располагая для этого всем необходимым ресурсным потенциалом, в частности, такой проект под-лежит обязательному опубликованию (хотя точнее, очевидно, следует говорить о проектах не уставов муниципальных образований как цельных актах, поскольку уставы уже приняты во всех городских округах, муниципальных районах и поселениях, а об изменениях в такие уставы).

При существующем положении, то есть при тех жестких требованиях, которые предъявляются к инициаторам правовой инициативы, нет достаточных оснований утверждать о реальности данного муниципального права личности, на что неоднократно обращалось внимание в литературе . В последние годы в части, касающейся регулировании нормотворческих на муниципальном уровне, активнее применяются рекомендации, вырабатываемые органами госвласти субъектов Российской Федерации. В частности, Магаданская областная дума (а такие рекомендации разрабатываются, как правило, в рабочих структурах законодательных органов субъектов Российской Федерации) разработала Модельный порядок, где раскрывается типовая последовательность реализации правотворческой инициативы населения муниципальных образований данного региона4. Такой подход следует, безусловно, поддержать, причем надо учесть имеющийся положительный опыт в этом направлении в 1990-х гг.5. Однако этого недостаточно