

УДК 342

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВ****Упоров Иван Владимирович,**д.и.н., к.ю.н., профессор,
uporov@list.ru**Коваленко Наталья Владимировна,**

соискатель

Российская академия естествознания, г. Краснодар

Аннотация

Рассматриваются вопросы, связанные с содержанием и последовательностью действий в рамках механизма реализации муниципальных прав жителей муниципальных образований. Исследуются такие элементы этого механизма, как субъекты реализации прав; юридические нормы; правовые средства; институциональные структуры публичной власти; процессуальные стадии реализации муниципальных прав. Анализируются нормы федеральных законов («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации»), а также научные труды, в которых затрагивается заявленная тема. Обосновывается вывод о том, что в целом имеют место три стадии механизма реализации муниципальных прав жителей муниципальных образований, которые осуществляются последовательно друг за другом: информационно-просветительская стадия; стадия непосредственной реализации муниципального права; стадия защиты и восстановления нарушенного права.

Ключевые слова: конституция, местное самоуправление, муниципальные права, механизм реализации, закон.

THEORETICAL AND LEGAL ISSUES OF ENSURING MUNICIPAL RIGHTS**Uporov Ivan Vladimirovich,**

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor,

Kovalenko Natalya Vladimirovna,

applicant

Russian Academy of Natural Sciences, Krasnodar

uporov@list.ru

ABSTRACT

The article examines issues related to the content and sequence of actions within the framework of the mechanism for implementing municipal rights of residents of municipalities. The following elements of this mechanism are examined: subjects of implementation of rights; legal norms; legal means; institutional structures of public authority; procedural stages of implementation of municipal. The article analyzes the provisions of federal laws ("On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation", "On Education in the Russian Federation"), as well as scientific works that address the stated topic. The conclusion is substantiated that, in general, there are three stages of the mechanism for implementing municipal rights of residents of municipal entities, which are carried out sequentially one after another: information and educational stage; stage of direct implementation of municipal law; stage of protection and restoration of violated rights.

Keywords: constitution, local self-government, municipal rights, mechanism of implementation, law.

В России после распада СССР на конституционном уровне (ст. 2 Конституции России [1]) было закреплено что права и свободы человека являются высшей ценностью, и обязанностью государства является признание и соблюдение этих прав. В числе этих прав и муниципальные права жителей муниципальных образований, которые вытекают из ст. 12 Конституции России, согласно которой «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление». Однако при этом необходимо сформировать соответствующий механизм реализации указанных муниципальных прав. Такой механизм состоит из системы определенных элементов публично-правового характера, находящихся в непосредственном взаимодействии. К числу указанных элементов механизма относятся следующие: субъекты реализации прав; юридические нормы, определяющие права и обязанности личности; правовые средства; институциональные структуры публичной власти; процессуальные стадии реализации муниципальных прав. Рассмотрим подробнее эти элементы, имея в виду, что муниципальные права – это конституционные права на муниципальном срезе; посредством муниципальных прав обеспечивается реализация многих конституционных прав личности, и специфика муниципальных прав на муниципальном уровне заключается в том, что эти права обеспечиваются полномочиями не федеральных или региональных органов власти, а полномочиями органов местного самоуправления.

Прежде всего отметим, что субъектами реализации муниципальных прав являются жители муниципальных образований. В этом смысле представляется недостаточно полным подход федерального законодателя, который в пока еще действующем базовом федеральном законе о местной самоуправлении – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] (далее – Закон о местном самоуправлении) оперирует понятиями «граждане», «население муниципального образования», «жители» муниципального образования, но при этом не уточняется, что кроется за каждым из указанных терминов и в связи с чем законодатель использует тот или иной термин. Между тем это имеет важное значение, поскольку влияет на содержание правового статуса личности. Однако в ведущих фундаментальных универсальных нормативно-правовых актах, как нам представляется, использование терминов, характеризующих субъектов соответствующих правовых отношений, не имеет в достаточно мере системного регулирования. Так, в Конституции России используются термины «народ», «граждане», «гражданин», «каждый», «человек», «личность»,

«население», «национальное меньшинство», но нет, например, термина «житель Российской Федерации».

Не очевидно, что такой термин непременно должен быть в основном законе страны, но, исходя из чисто юридических оснований, некоторые из указанных терминов использованы без достаточных на то оснований. Например, согласно ч. 1 ст. 131 Конституции России структура органов местного самоуправления определяется населением. Однако фактически принимать такого рода решения могут только те жители муниципального образования, которые обладают активным избирательным правом, то есть не все население муниципального образования, а только его часть. Но если для Конституции России такой подход все же имеет некоторую мотивацию (конституционные нормы имеют наиболее высокий обобщающий уровень), то в законодательных актах, на наш взгляд, требуется конкретика. Но такой конкретики в Законе о местном самоуправлении нет. В этой связи, как представляется, в данном законе в ст. 2, где раскрываются термины, используемые в законе, целесообразно сформулировать понятие субъектов реализации муниципальных прав и муниципальных прав путем толкования термина «жители муниципального образования», что является более универсальным термином, в следующей редакции: «жители муниципального образования – лица, проживающие на постоянной основе в границах муниципального образования, обладающие установленными в этом муниципальном образовании муниципальными правами и имеющие муниципальные обязанности».

Следующий элемент механизма реализации муниципальных прав жителей муниципальных образований – юридические нормы, определяющие муниципальные права и обязанности. Здесь представляется необходимым сделать лишь одно уточнение, связанное с тем, что муниципальные права (далее подразумеваются также и муниципальные обязанности) могут устанавливаться не только специальными федеральными и региональными законодательными актами, но и иными законодательными актами, которые содержат нормы, определяющие те или иные муниципальные права. Следует заметить, что таких актов, относящихся к иным отраслям права, но регулирующих отдельные аспекты муниципально-правовых отношений, а российской правовой системе достаточно много, и большинство из них регулирует полномочия органов местного самоуправления по тому или иному виду деятельности этих органов, что находит отражение в содержании вопросов местного значения (ст. 14-16.2 Закона о местном самоуправлении), каждый из которых имеет не только муниципально-правовое регулирование, но и регулирование в самостоятельном отраслевом законодательстве (как правило, речь идет о полномочиях органов местного самоуправления в той или иной сфере социально-экономического развития).

Характерным в этом смысле является право на образование. На федеральном уровне действует специальный закон[3], в котором находит развитие конституционное право на образование (ст. 43 Конституции Российской Федерации). В свою очередь, положения федерального закона находят развитие в региональном законодательстве об образовании. И на федеральном, и на региональном уровнях определены полномочия органов местного самоуправления в сфере образования. Например, в федеральном законе об образовании в ч. 4 ст. 5 указывается, что реализация субъективного права на образование обеспечивается путем создания социально-экономических условий для его получения, и эти условия должны создаваться государственными органами федерального и регионального уровня, а также органами местного самоуправления. Кроме того, федеральный закон об образовании включает в себя ст.9, которая полностью посвящена полномочиям местной власти в сфере образования, в частности, указывается, что такими полномочиями являются: организация предоставления образования, которое должно быть общедоступным и бесплатным, на двух

уровня: а) дошкольное образование и школьное образование (речь идет о начальном общем, основном общем, среднем общем образовании) по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях; организация предоставления дополнительного образования и др.

Как представляется, ст. 8 закона об образовании, определяющая полномочия органов местного самоуправления в сфере образования, регулирует также и муниципально-правовые отношения, равно как и вопрос местного значения, закрепленный в федеральном законе о местном самоуправлении, связанный с образованием (например, применительно к городскому округу – п. 13. ч. 1 ст. 16 Закона о местном самоуправлении) определяет не только муниципально-правовые, но и образовательно-правовые отношения, то есть в подобных случаях происходит «наслоение» отраслевых норм права. Соответственно конституционное право на образование преломляется через федеральные и региональные законодательные акты на муниципальный уровень, где согласно полномочиям, определенным в сфере образования для органов местного самоуправления, издаются соответствующие муниципальные правовые акты, которыми, собственно, и обеспечивается (реализуется) муниципальное право на образование. В частности, в данном случае житель муниципального образования, достигший возраста семи лет, имеет муниципальное право на образование, что означает, что он имеет право на те духовные и интеллектуальные блага, формирование которых предусматривается полномочиями и соответствующей деятельностью органов местного самоуправления в сфере образования (в частности, речь идет о том, что именно органы местного самоуправления являются учредителями школ и детсадов).

Далее рассмотрим следующий элемент механизма реализации муниципальных прав и муниципальных обязанностей - правовые средства, обеспечивающие непосредственное практическое получение муниципальных прав. Прежде всего заметим, что категория «правовые средства» является теоретической конструкцией, поскольку в российском законодательстве не закреплена, нередко в правовой литературе используется «произвольно» [4, с. 358], поэтому на доктринальном уровне существуют различные точки зрения. Говоря о методологическом аспекте этого вопроса, следует отметить, что правовые средства, как отмечает С.С. Алексеев, представляют собой явления институционального характера в сфере правовой действительности, которые отражают регулятивную силу права и которым принадлежит роль активных центров правовой системы [5, с.16]. По мнению А.В. Малько, правовые средства есть правовые явления, которые находят отражение в деяниях (технологии) и инструментах (установлениях), посредством которых удовлетворяются интересы человека и гражданина, то есть субъектов права, а также обеспечивается достижение социально полезных целей [6, с. 358]. На этот счет свою позицию высказали также такие правоведы, как Б.С. Монгуш, В.А. Сапрун, Б. И. Пугинский, С.Г. Гончарова и др.

Однако мы не имеем в виду включаться в дискуссию по данному вопросу (также как по вопросу о правовой среде и правовых связях, в которых функционируют правовые средства в силу излишней для данного исследования теоретической усложненности) – важно констатировать общую характеристику, которая как раз и требуется, а именно то, что правовые средства, бесспорно, имеют правовую форму, а их применение соответственно предполагает правовое воздействие, влекущее юридические последствия [7, с. 12]. Таким образом, правовые средства, являясь правовыми институтами, предназначены, если иметь в виду контекст раскрываемой темы, для обеспечения обладания теми духовными, интеллектуальными, материальными и иными благами, которые предусматриваются субъективными правами как составными элементами муниципально-правового статуса

личности, или, если несколько упростить формулировку, правовые средства предназначены прежде всего для обеспечения субъективных прав личности.

В нашем случае целесообразно выделять следующие правовые средства, предназначенные для жителей муниципальных образований с целью обеспечения реализации ими субъективных муниципальных прав: правоприменительные акты в сфере осуществления жителями муниципальных образований имеющихся муниципальных прав; судебные иски по защите нарушенных прав; обжалование решений и действий органов и должностных лиц публичной власти федерального, регионального и местного уровня в административном порядке; обращения к уполномоченным по правам человека; меры юридической ответственности участников правовых отношений, в рамках которых реализуются муниципальные права.

Далее рассмотрим такой элемент механизма реализации муниципальных прав, как институциональные структуры публичной власти, обязанные осуществлять деятельность по обеспечению муниципальных прав личности. Как отмечает Д.А. Авдеев, институциональная составляющая представляет собой ни что иное как совокупность органов публичной власти федерального, регионального и местного уровней, образуемых для обеспечения прав и свобод граждан, в том числе законодательные (представительные) органы, исполнительные органы, суды, уполномоченные по правам человека (на федеральном и региональном уровнях), избирательные комиссии и т.д. [8, с. 13] Собственно, по существу данного элемента механизма реализации муниципальных прав и обязанностей личности в правовой литературе нет. Другое дело, что в части полномочий органов публичной власти по вопросам обеспечения муниципальных прав, а также по их структуре имеются различные подходы и предложения, но детально этот вопрос здесь не рассматривается, поскольку он тесно связан с муниципальной практикой, что не входит в предмет данной статьи.

Завершающий элемент рассматриваемого механизма - процессуальные стадии реализации муниципальных прав. Необходимость включения этого элемента в рассматриваемый механизм обусловлена тем, что механизм по определению предполагает движение - в данном случае движение социально-правовых явлений, которые сменяют друг друга, и движителем здесь выступает юридический факт в виде прежде всего волеизъявления жителя муниципального образования, направленное на реализацию права. Но эта смена явлений не может и не должна быть хаотичной, а происходить в определенной последовательности. В этой связи процессуальные стадии реализации муниципальных прав как раз и позволяют определить движение в рамках исследуемого механизма [9, с. 41]. Как представляется, целесообразно выделять следующие основные стадии механизма реализации муниципальных прав. Первая стадия представляет собой этап, на котором житель муниципального образования определяется со своим волеизъявлением на реализацию имеющихся у него прав, для чего необходимо получить информацию о них. Соответственно первая стадия может быть обозначена как информационно-просветительская. И здесь основные участники механизма реализации должны двигаться навстречу друг другу, то есть житель должен проявлять активность для обладания необходимыми сведениями, а органы и должностные лица публичной власти должны осуществлять информирование жителей муниципальных образований о своей деятельности в средствах массовой информации, в том числе на официальных сайтах муниципальных образований. Затем на основании своих убеждений и разного иных факторов житель определяется с тем, какое право он намерен реализовать, после чего следует непосредственная реализация права, процесс которого заключается в трансформации потенциала соответствующей юридической нормы в фактическое поведение жителей муниципального образования, то есть в их действиях, следствием чего

является обладание соответствующих духовных, материальных, интеллектуальных и иных благ, предусматриваемых муниципальным правом как составным элементом муниципально-правового статуса личности.

Как показывает правоприменительная практика, жителям муниципального образования не всегда удается реализовать имеющиеся у них муниципальные права. В этой связи возникает необходимость защиты и восстановления нарушенного права личности. Соответственно данная стадия – завершающая стадия механизма реализации муниципальных прав, которая может быть обозначена как стадия защиты и восстановления нарушенного права. При этом защита прав не совпадает с содержанием их осуществления, поскольку является самостоятельным видом правомерной деятельности как самих носителей прав, так и органов и должностных лиц, обязанных в силу своего положения защищать права и свободы человека и гражданина, и соответственно процесс реализации правового статуса включает также защиту, которая имеет специальные задачи, связанные с обеспечением наиболее полной реализации прав и обязанностей граждан[10, с. 112].

Таким образом, обобщая, можно отметить, что в целом имеют место три стадии механизма реализации муниципальных прав жителей муниципальных образований, которые осуществляются последовательно друг за другом: информационно-просветительская стадия; стадия непосредственной реализации муниципального права; стадия защиты и восстановления нарушенного права. Разумеется, этот перечень не претендует на полноту, поскольку общество непрерывно развивается. В настоящее время, например, вполне резонно ставится вопрос о защите прав личности в цифровом пространстве[11;12;13 и др.], очевидно, будут и новые вызовы. Но в любом случае механизм реализации муниципальных прав должен отвечать времени и обеспечивать их защиту.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2025).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.03.2025).
3. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17. 02. 2025.).
4. Проблемы теории государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Юристъ, 2001.
5. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификации // Советское государство и право. 1987. N 6. С. 10-18.
6. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российск. права. 1998. № 8. С. 66-70.
7. Волкова М.В. Правовые средства обеспечения прав и свобод человека: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010.
8. Авдеев Д.А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004.
9. Белянская О.В. Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: дис ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.
10. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.

11. Борисова Н.О. Реализация конституционных гарантий социальных прав и свобод человека и гражданина органами публичной власти в цифровой среде // Евразийская адвокатура. 2023. № 5. С. 52-57.
12. Белянская О.В., Чомаев А.А. О некоторых особенностях реализации прав и свобод личности в цифровом пространстве // Актуальные проблемы государства и права. 2024. Т. 8. № 3. С. 339-348.
13. Уздимаева Н.И. Инновационные механизмы реализации права на самозащиту в условиях цифровизации права: современное состояние и перспективы // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 463-469.

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 10.02.2025).
2. Federal Law of 06.10.2003 N 131-FZ (as amended on 13.12.2024) "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 10.03.2025).
3. Federal Law of 29.12.2012 N 273-FZ (as amended on 28.12.2024) "On Education in the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 17.02.2025.).
4. Problems of the Theory of State and Law / Ed. M.N. Marchenko. Moscow: Yurist, 2001.
5. Alekseev S.S. Legal Means: Statement of the Problem, Concept, Classifications // Soviet State and Law. 1987. N 6. Pp. 10-18.
6. Malko A.V. Legal Means: Theory and Practice Issues // Journal of Russian Law. 1998. N 8. Pp. 66-70.
7. Volkova M.V. Legal Means of Ensuring Human Rights and Freedoms: Theoretical and Legal Analysis: Dis. ... Cand. of Law. Krasnodar, 2010.
8. Avdeev D.A. Legal mechanism for ensuring the rights and freedoms of man and citizen in the constituent entities of the Russian Federation: diss ... Cand. of Law. Tyumen, 2004.
9. Belyanskaya O.V. Mechanism of direct implementation of the rights and freedoms of the individual: diss ... Cand. of Law. Saratov, 2003.
10. Vitruk N.V. General theory of the legal status of the individual. Moscow: Norma, 2008.
11. Borisova N.O. Implementation of constitutional guarantees of social rights and freedoms of man and citizen by public authorities in the digital environment // Eurasian Advocacy. 2023. No. 5. P. 52-57.
12. Belyanskaya O.V., Chomaev A.A. On Some Features of the Implementation of Individual Rights and Freedoms in the Digital Space // Actual Problems of State and Law. 2024. Vol. 8. No. 3. Pp. 339-348.
13. Uzdimaeva N.I. Innovative Mechanisms for the Implementation of the Right to Self-Defense in the Context of Digitalization of Law: Current State and Prospects // Legal Technology. 2021. No. 15. Pp. 463-469.