

**ПРАВА ГРАЖДАН В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СИСТЕМА**

**А. А. Фурсов**

*Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 7 августа 2019 г.

**Аннотация:** *доказывается существование прав граждан в сфере местного самоуправления, а также их конституционная значимость. Рассматриваются права в сфере местного самоуправления как сложный комплекс прав, нуждающийся в логической систематизации. Предлагается авторская концепция системы таких прав, при этом критически оценивается их система, представленная в действующем российском законодательстве. Выдвигаются конкретные предложения по совершенствованию отечественного правового регулирования прав граждан в сфере местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, права граждан в сфере местного самоуправления, право граждан на осуществление местного самоуправления, право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, консультативная демократия, непосредственная демократия, население муниципального образования.*

**Abstract:** *this article proves the existence of citizens' local self-government rights and their constitutional significance. Local self-government rights are examined as a complex body of laws requiring a logical reorganization. A novel concept for systematizing these laws is suggested, and the current Russian laws governing them are critiqued. Concrete suggestions are made for improving domestic legal regulations of citizens' local self-government rights.*

**Key words:** *local governance, citizens' local self-government rights, citizens' rights to local governance, citizens' rights to participate in local self-government, consultant democracy, direct democracy, municipal population.*

Становление Российской Федерации как демократического правового и социального государства во многом связано с развитием местного самоуправления. Именно на местном уровне решается большинство задач по обеспечению текущей жизнедеятельности населения, предоставлению коммунальных, социальных, образовательных и иных услуг, а также создается наиболее очевидная и естественная мотивация вовлеченности граждан в управленческие процессы. Конституция РФ провозглашает и гарантирует местное самоуправление как одну из основ конституционного строя России, демонстрируя его высокую социальную значимость. От состояния муниципального хозяйства и муниципальной демократии зависят также степень и полнота реализации целого комплекса конституционных прав человека. На данное обстоятельство Конституция обращает особое внимание, декларируя, что права и свободы челове-

ка и гражданина определяют деятельность местного самоуправления (ст. 18). Столь важная роль местного самоуправления в реализации прав и свобод человека и гражданина вызвана такой его особенностью, определяющей его положение в механизме публичной власти, как большая по сравнению с государственной властью приближенность к населению<sup>1</sup>.

Высокий потенциал местного самоуправления как элемента механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина обуславливает то, что в правовой доктрине, а также в международном праве, в российском законодательстве и в решениях Конституционного Суда РФ так или иначе заявлен целый ряд специфических прав, объектом которых является местное самоуправление.

Действительно, Преамбула Европейской хартии местного самоуправления (далее – Европейская хартия) закрепляет право граждан «участвовать в ведении государственных дел», которое наиболее полно раскрывается через его осуществление «именно на местном уровне», поскольку «публичная власть должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину»<sup>2</sup>. Отметим, что характеристика прав граждан в сфере местного самоуправления как элемента конституционного права на участие в управлении государством является относительно распространенной и в российской юридической литературе: ряд авторов рассматривают право граждан на осуществление местного самоуправления в контексте более широкого конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, которое, в свою очередь, вытекает из конституционного принципа народного суверенитета. Одним из представителей подобной точки зрения в науке является С. А. Авакьян, полагающий, что из природы народовластия вытекает и право граждан участвовать в управлении на всех уровнях публичной власти, в том числе участвовать в осуществлении местного самоуправления<sup>3</sup>. Подобной точки зрения придерживается и И. В. Выдрин, рассматривая право на осуществление местного самоуправления в качестве составной части права граждан на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ)<sup>4</sup>.

О праве граждан на осуществление местного самоуправления и участия в его осуществлении упоминает также Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П. (Здесь и далее – правовые законодательные акты приведены по справ.-правовой системе «КонсультантПлюс».)

<sup>2</sup> Европейская хартия местного самоуправления : совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г. ; О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.

<sup>3</sup> См.: Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014.

<sup>4</sup> См.: *Выдрин И. В.* О праве граждан на осуществление местного самоуправления в контексте реформирования городских округов // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 54–61.

самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ<sup>5</sup>). Так, ст. 3 указанного закона устанавливает права граждан на осуществление местного самоуправления, а также перечень форм, участвуя в которых, граждане реализуют это право. Данный перечень конкретизируется в главе 5 настоящего закона. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. №1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» также упоминает право граждан на осуществление местного самоуправления и участие в его осуществлении. Конституционный Суд РФ в целом ряде своих решений признавал права в сфере местного самоуправления: термин «право на осуществление местного самоуправления» Конституционный Суд употребил в различных постановлениях, в том числе от 16 октября 1997 г. № 14-П; от 30 ноября 2000 г. № 15-П; от 2 апреля 2002 г. № 7-П.

Права в сфере местного самоуправления провозглашаются и в правовых актах регионального и муниципального уровней: в некоторых конституциях, уставах и законах субъектов Федерации, а также в уставах муниципальных образований. Например, Уставом Воронежской области закрепляется право граждан на осуществление местного самоуправления<sup>6</sup>: «граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления» (ст. 55). Схожим образом в Уставе Приморского края формулируется равенство прав граждан на осуществление местного самоуправления, причем последнее закрепляется в ст. 51, имеющей название «Право граждан на осуществление местного самоуправления»<sup>7</sup>. При этом не во всех субъектах провозглашаются права граждан, связанные с местным самоуправлением.

Закрепление права на осуществление местного самоуправления имеет место и в уставах отдельных муниципальных образований. Например, Устав городского округа город Воронеж закрепляет право жителей городского округа на осуществление местного самоуправления (ст. 10), разделяя формы непосредственного волеизъявления населения на осуществление местного самоуправления и участие в его осуществлении (ст. 11). В Уставе городского округа Сыктывкар для органов местного самоуправления установлена обязанность «принимать предусмотренные законодательством меры по защите прав населения на местное самоуправление» (ст. 12). При этом Устав данного городского округа устанавливает также, что на его территории «действуют все гарантии прав граждан на осуществление местного самоуправления»<sup>8</sup>.

При этом в доктрине высказывается точка зрения о том, что данные права граждан, связанные с местным самоуправлением, не только суще-

<sup>5</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

<sup>6</sup> Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г.

<sup>7</sup> Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. № 14-КЗ.

<sup>8</sup> Устав муниципального образования городского округа Сыктывкар от 18 января 2006 г.

ствуют, но и являются конституционными, будучи подразумеваемыми Конституцией РФ, т. е. включенные в нее имплицитно: поскольку «перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод», к числу таких прав (среди ряда других) в силу особой важности, а также на основании целого ряда правовых норм и правовых позиций Конституционного Суда РФ следует отнести право на местное самоуправление<sup>9</sup>. Данное утверждение представляется вполне обоснованным с содержательной точки зрения. Представляется, что оно находит подтверждение в международном праве, российском законодательстве и позициях Конституционного Суда РФ.

Действительно, во-первых, приведенные выше положения Европейской хартии местного самоуправления дают основания для характеристики права граждан на участие в местном самоуправлении как общепризнанного права человека и гражданина, признаваемых Конституцией РФ (ч.1 ст. 55).

Во-вторых, на конституционное происхождение права граждан на осуществление местного самоуправления указал в ряде своих позиций и Конституционный Суд РФ. Например, он подчеркивал необходимость высокого уровня защищенности конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления<sup>10</sup>, характеризовал муниципальные образования как «территориальные объединения граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления»<sup>11</sup>. Рассматривая дело о соответствии Конституции РФ отдельных положений Устава Курской области в ноябре 2000 г., Конституционный Суд сформулировал следующую правовую позицию: «право граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основании Конституции РФ и закона»<sup>12</sup>, т. е. волеизъявление населения отдельных муниципальных образований не может являться основанием для прекращения права граждан на осуществление местного самоуправления. Ссылаясь на то, что Конституция РФ устанавливает запрет на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133), Суд подчеркнул, что «любое ограничение влияет на содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления». Исходя из этого органы государственной власти обязаны «оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление». Профессор В. А. Кряжков отмечает, что Конституционный Суд «признал право на осуществление местного самоуправления», выявив его как основное пра-

---

<sup>9</sup> См., например: *Шугрина Е. С.* Понятие права на осуществление местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2 ; *Бондарь Н. С., Джагарян А. А.* Местное самоуправление : законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики) // Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Ростов н/Д., 2016. Вып. 6.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

во, хотя и оно не закреплено непосредственно Конституцией<sup>13</sup>. Правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом РФ, дают основания характеризовать права граждан в сфере местного самоуправления в качестве конституционно признаваемых прав.

Представляется, что аналогичного подхода, позволяющего считать права в сфере местного самоуправления правами конституционной значимости, придерживается и текущее федеральное законодательство. Так, ст. 3 Федерального закона № 131-ФЗ «Права граждан РФ на осуществление местного самоуправления», устанавливая основания для ограничения данных прав, апеллирует при этом к ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, содержащей перечень оснований для ограничений прав и свобод граждан. Такой подход служит аргументом в пользу того, что законодатель исходил именно из конституционного характера права на местное самоуправление.

Итак, российское законодательство, судебная практика и доктрина исходят из признания прав, связанных с местным самоуправлением, в качестве имплицитно конституционных. Такая позиция представляется вполне обоснованной ввиду высокой значимости данного института в обеспечении жизненно важных интересов людей. Однако возникает вопрос о том, является ли достаточным имплицитный характер данного конституционного права, не препятствует ли он признанию и эффективной реализации соответствующих прав?

Конституционно подразумеваемый характер прав в сфере местного самоуправления представляется недостаточным, поскольку практика последних лет показывает невысокий уровень обеспечения и защиты данных прав органами публичной власти. Так, обращает на себя внимание массовая отмена прямых выборов глав муниципальных образований с заменой их на иные процедуры наделения полномочиями<sup>14</sup>. Такая отмена непропорционально ограничивает не только избирательные права граждан, но и право на осуществление местного самоуправления, порождает неравенство в реализации последнего населением однородных муниципальных образований. Данное обстоятельство отмечалось заявителями в Конституционном Суде РФ при рассмотрении дела о проверке норм Федерального закона № 131-ФЗ, допускающих выбор различных вариантов замещения должности главы муниципального образования. Однако Конституционный Суд, ссылаясь на Конституцию РФ, выработал позицию, согласно которой «Конституция Российской Федерации не определяет конкретный (исчерпывающий) состав и статусные характеристики органов местного самоуправления, которые могут или должны создаваться на уровне муниципальных образований, а также не требует, чтобы выборные (представительные) и иные органы местного самоуправ-

---

<sup>13</sup> См.: *Кряжков В. А.* Российская модель конституционной жалобы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 65–71.

<sup>14</sup> Аналитический доклад «Особенности ротации корпуса мэров в современной России». URL: <https://komitetgi.ru/analytics/4102/> (дата обращения: 24.07.2019).

ления на всех территориях, в границах которых оно осуществляется, формировались по единым (универсальным) правилам»<sup>15</sup>.

Кроме того, о недостаточной гарантированности права граждан на местное самоуправление свидетельствует существующая практика реализации институтов непосредственной демократии. Например, публичные слушания, являющиеся, по данным Министерства юстиции, наиболее часто реализуемой формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления<sup>16</sup>, показывают невысокую эффективность в достижении практических целей. Принятые рекомендации в большинстве случаев никак не учитываются, сами слушания проводятся в неудобное время, граждане недостаточно информированы о времени, месте их проведения и повестке мероприятия, вследствие чего, по мнению ряда исследователей, доверие к ним невелико<sup>17</sup>. В отечественной доктрине это принято связывать с формальным подходом органов публичной власти к их организации, поскольку публичные слушания в обязательном порядке проводятся по ряду вопросов местного значения. Например, Р. В. Петухов отмечает, что востребованность публичных слушаний объясняется преимущественно лишь их «формальной необходимостью для наступления юридически значимых последствий»<sup>18</sup>. Сходной является и позиция В. А. Холопова, который обращает внимание на использование публичных слушаний «для формального одобрения заранее определенных решений»<sup>19</sup>. По данным К. А. Антипьева, лишь около 5 % населения в тече-

---

<sup>15</sup> См. также правовую позицию КС РФ, выраженную в постановлении от 21 декабря 2005 г. №13-П в отношении избрания глав субъектов РФ: «Порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации Конституция Российской Федерации непосредственно не регламентирует <...> Тем самым Конституция допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органы и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции Российской Федерации в качестве избираемых». Использование термина «публичная власть» позволяет распространить данную позицию и в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления.

<sup>16</sup> Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 – начало 2018 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 16.03.2019).

<sup>17</sup> См., например: *Бровченко В. Н., Дегтярев О. Ю., Кириенко Г. С.* О некоторых вопросах порядка организации и проведения публичных слушаний в России // *Гражданское общество в России и за рубежом.* 2013. № 3. С. 2–5 ; *Винник Н. В.* Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2016. № 5. С. 20–23.

<sup>18</sup> *Петухов Р. В.* Местное самоуправление как форма народовластия // *Доклад о состоянии местного самоуправления в России / под ред. Е. С. Шугриной.* 2-е изд. М., 2015. С. 34–41.

<sup>19</sup> *Холопов В. А.* Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2015. № 7. С. 20.

ние последних двух лет участвовали в процедуре публичных слушаний<sup>20</sup>. Аналогичная ситуация на данном этапе наблюдается и в отношении использования других форм непосредственной демократии на местном уровне – конференций граждан, опросов, правотворческой инициативы<sup>21</sup>.

Это позволяет заключить, что непосредственное закрепление в тексте Конституции России нормы о правах граждан в сфере местного самоуправления способствовало бы их большей защите и эффективной реализации на практике, включая невозможность подмены законодателем процедур осуществления населением местного самоуправления на процедуры, никак не связанные с таким осуществлением.

Отметим, что единство мнения законодателей, судей и ученых относительно самого существования прав в сфере местного самоуправления и их конституционной значимости сопровождается разночтениями и разногласиями в понимании наименования и системы таких прав. Следует констатировать, что в законодательстве, судебной практике и доктрине отсутствует терминологическое единство в подходе к обозначению права или прав, связанных с местным самоуправлением, а также в понимании структуры и системы таких прав: существует широкий спектр позиций относительно видения содержания прав граждан в сфере местного самоуправления и их системы. Отсутствие разработанного понятийного аппарата представляется серьезным недостатком не только с точки зрения соблюдения логической стройности и чистоты теоретической конструкции, но и в качестве препятствия к осмыслению, эффективной реализации и развитию возможных форм активности граждан по достижению своих интересов с использованием институтов местного самоуправления.

Действительно, как отмечалось выше, Европейская хартия упоминает «право граждан на участие в ведении государственных дел», в том числе на местном уровне. Конституционный Суд РФ предпочитает употреблять термин «право граждан на осуществление местного самоуправления» (хотя имеются и примеры использования в единичных случаях иных обозначений рассматриваемых прав). Например, в определении от 9 декабря 2014 г. №2744-О Суд подчеркнул, что «Конституция РФ прямо уполномочивает законодателей субъектов РФ на определение организационно-правовых форм реализации права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления». Федеральный закон № 131-ФЗ оперирует обоими приведенными понятиями, провозглашая права граждан как на осуществление местного самоуправления, так и на участие в его

---

<sup>20</sup> См.: *Антильев К. А.* Проблема реализации гражданами права на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 51–55.

<sup>21</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. См. также: *Бычкова Е. И.* Проблемные вопросы повышения активности участия граждан в реализации правотворческой инициативы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 42–44.

осуществлении. Оба данных наименования – право граждан на осуществление местного самоуправления и право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления – использует и упоминавшийся Указ Президента № 1370, не особо заботясь, впрочем, об их разграничении. Региональное законодательство и уставы муниципальных образований чаще оперируют понятием «право граждан на осуществление местного самоуправления». В доктрине же встречаются более обобщенные понятия «право на местное самоуправление»<sup>22</sup>, «права в сфере местного самоуправления»<sup>23</sup>.

Итак, наиболее распространенными официальными обозначениями прав граждан, связанных с местным самоуправлением, являются право на его осуществление и право на участие в таком осуществлении. Следует отметить, что законодательство и Конституционный Суд РФ разграничивают их по-разному. Различия между правом на осуществление местного самоуправления и на участие в его осуществлении по смыслу Федерального закона № 131-ФЗ, который можно установить путем системного толкования в единстве его ст. 3 и главы 5, заключается в том, что право на осуществление местного самоуправления реализуется с использованием постановляющих форм непосредственной демократии, а также через деятельность органов местного самоуправления, а право на участие в осуществлении местного самоуправления – с использованием форм выражения общественного мнения жителей муниципальных образований.

Подобная точка зрения на разграничение прав граждан на осуществление местного самоуправления и на участие в нем превалирует и в отечественной научной литературе по муниципальному праву. Так, Р. В. Петухов подразделяет формы муниципальной демократии, содержащиеся в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ, на непосредственное осуществление и участие в осуществлении населением местного самоуправления в зависимости от юридической силы принятых решений<sup>24</sup>. И. В. Выдрин замечает, что перечень форм муниципальной демократии, приводимый в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ, разделен на две группы – формы непосредственного осуществления местного самоуправления, которые автор приравнивает к решающим по силе воздействия, т. е. подлежащим обязательному исполнению, и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления как консультативные по своим последствиям<sup>25</sup>.

Конституционный же Суд РФ предложил разграничивать данные права, используя иной критерий: право на участие в осуществлении

---

<sup>22</sup> Шугрина Е. С. Понятие права на осуществление местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.

<sup>23</sup> Особое мнение судьи Конституционного суда РФ Н. В. Витрука в постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П.

<sup>24</sup> См.: Петухов Р. В. Местное самоуправление как форма народовластия...

<sup>25</sup> См.: Выдрин И. В. О праве граждан на осуществление местного самоуправления в контексте реформирования городских округов // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 54–61.



местного самоуправления имеет прежде всего индивидуальный характер, а право на осуществление местного самоуправления «может быть реализовано лишь на коллективной основе»<sup>26</sup>. Конституционный Суд указал, что граждане «имеют право на участие – непосредственно или через представителей – в осуществлении публичной власти» на уровне местного самоуправления<sup>27</sup>. Таким образом, население муниципального образования как коллективный субъект имеет право на осуществление местного самоуправления, а каждый отдельный гражданин имеет право на участие в осуществлении местного самоуправления. В целом же право граждан на местное самоуправление характеризуется «единством индивидуальных и коллективных начал». Как видно, Конституционный Суд не только предложил разграничить право на осуществление местного самоуправления и право на участие в осуществлении по критерию «индивидуальное-коллективное», но и использовал в качестве более объемного понятия термин «право граждан на местное самоуправление».

Данная позиция Конституционного Суда к разграничению права граждан на осуществление местного самоуправления и на участие в его осуществлении представляется более логичной, чем подход законодателя, поскольку по отдельности, индивидуально, ни один гражданин осуществлять местное самоуправление не может (как и публичную власть любого уровня, ибо это было бы узурпацией власти, запрещенной Конституцией). При этом в качестве особой заслуги Конституционного Суда следует признать генерализацию прав в сфере местного самоуправления и признание права граждан на местное самоуправление как комплексного права.

Вместе с тем названная позиция Конституционного Суда все же не представляется безупречной. В ней не хватает акцента на том, что и право на осуществление местного самоуправления, и право на участие в его осуществлении согласно точному лексическому значению понятия «осуществление» охватывают использование только постановляющих форм непосредственной и косвенной демократии. Это выборы, референдум, отзыв, собрания и сходы граждан в малонаселенных муниципальных образованиях, а также деятельность органов местного самоуправления по принятию юридически значимых обязательных решений. Население муниципального образования, реализуя их как коллективный субъект, осуществляет местное самоуправление. Каждый же конкретный житель муниципального образования реализует в соответствующих случаях право на участие в осуществлении местного самоуправления. То есть одни и те же институты, предназначенные для принятия постановляющих решений на местном уровне, являются формами осуществления местного самоуправления по отношению к муниципальному сообществу как единому коллективному субъекту и формами участия в нем граждан – применительно к каждому конкретному члену данного сообщества.

<sup>26</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

<sup>27</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 6 октября 2015 г. № 2004-О.

Разумеется, права граждан в сфере местного самоуправления не сводятся к участию в принятии постановляющих решений. Многие из них связаны с возможностью выразить общественное мнение. Такие права следует обозначать иным термином, например права по влиянию на местное самоуправление. К числу объектов таких прав по влиянию следует отнести те формы общественного участия, которые направлены на выявление позиций граждан по тем или иным вопросам местного значения. Это правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, общественные обсуждения, собрания граждан, конференции граждан (собрание делегатов), опросы граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и т. п.

Как видно, данные формы весьма разнообразны с точки зрения их значимости, порядка и форм реализации. Поэтому классификацию прав граждан в сфере местного самоуправления можно сделать более разветвленной, предложив внутривидовую классификацию прав граждан по влиянию на местное самоуправление, т. е. подразделив их на инициативные и консультативные права. Первая группа прав реализуется «снизу», т. е. по предложениям самих граждан, а вторая – «сверху», т. е. по предложению органов местного самоуправления.

Формами реализации первых по смыслу Федерального закона №131-ФЗ являются: обращения граждан в органы местного самоуправления, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление. В эту группу могут также включаться и другие формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, например: митинги, шествия, пикетирования, социологические опросы, создание петиций к органам публичной власти, электронная демократия, участие в деятельности общественных организаций и политических партий. Этот перечень не является исчерпывающим, практика вовлечения жителей в решение наиболее важных вопросов местного значения имеет и другие проявления.

К консультативным формам реализации прав граждан в сфере местного самоуправления относятся: публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан, опрос граждан, другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, включая партисипативные практики в области разработки и реализации проектов благоустройства территорий<sup>28</sup>.

Следует, впрочем, иметь в виду, что ряд институтов реализации прав граждан в сфере местного самоуправления имеет смешанный характер. Это публичные слушания, собрания и конференции граждан, которые могут назначаться и проводиться по инициативе как граждан, так и ор-

---

<sup>28</sup> См.: *Фурсов А. А.* Правовые основы привлечения граждан к процессам благоустройства (на примере городских округов) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 2. С. 67–84.

ганов местного самоуправления. Однако поскольку формально решение об их проведении всегда принимает орган местного самоуправления, поэтому тяготеют они скорее к консультативным формам реализации права граждан на влияние на местное самоуправление.

Таким образом, терминологическая точность и правильное представление о системе прав граждан в сфере местного самоуправления (структуре права на местное самоуправление) требуют разграничения не только права на осуществление местного самоуправления и права на участие в его осуществлении, но и прав, связанных с осуществлением местного самоуправления, с одной стороны, и прав, связанных с влиянием на осуществление местного самоуправления, – с другой.

Представляется, что в своей совокупности права по осуществлению местного самоуправления и участию в нем, а также по влиянию на местное самоуправление образуют права в сфере местного самоуправления, складываясь в единое комплексное сложное право на местное самоуправление. Подобное мнение о структуре прав, связанных с местным самоуправлением, было высказано в особом мнении судьи Конституционного Суда Н. В. Витрука, выраженном по делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Республике Удмуртия». По мнению Н. В. Витрука, Конституцией РФ закрепляются «права населения в сфере местного самоуправления». Чтобы подчеркнуть единство этих прав, вполне допустимо использовать также термин «право на местное самоуправление», который применяет не только Конституционный Суд РФ, как уже было отмечено, но и поддерживают ученые-специалисты в сфере муниципального права, например Е. С. Шугрина<sup>29</sup>.

Итак, конструкция прав, относящихся к местному самоуправлению, логически должна быть выстроена следующим образом. Наиболее емким правом является право населения муниципального образования, а также отдельных его жителей на местное самоуправление. Данное право, будучи комплексным, сложносоставным, включает разнообразные права индивидуальных и коллективных субъектов (населения муниципального образования, граждан и их объединений) в сфере местного самоуправления. Такие права можно классифицировать по различным основаниям. В частности, по характеру субъектов их можно подразделить на коллективные и индивидуальные (население муниципального образования как единый коллективный субъект (и только оно) имеет право на осуществление местного самоуправления, конкретные же жители имеют индивидуальные права на участие в осуществлении местного самоуправления и на влияние на него); по механизму реализации – на осуществляемые непосредственно и опосредованно; по характеру воздействия на местное самоуправление и его институты – на права по осуществлению и участию в осуществлении местного самоуправления,

---

<sup>29</sup> См.: Шугрина Е. С. Понятие права на осуществление местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.

а также на права по влиянию на институты и решения местного самоуправления (которые, в свою очередь, подразделяются на инициативные и консультативные).

Предложенное видение структуры права граждан на местное самоуправление требует определенной корректировки законодательства о местном самоуправлении. Представляется разумным внесение изменений в Федеральный закон №131-ФЗ, а именно в его ст. 3 и главу 5. Статью 3 целесообразно изложить следующим образом: права в сфере местного самоуправления включают права местного сообщества муниципального образования на осуществление местного самоуправления и право членов местного сообщества на участие в его осуществлении, а также совокупность индивидуальных и коллективных прав по влиянию на осуществление местного самоуправления. Следовательно, ст. 3 должна быть дополнена указанной формулировкой, а ее название изменено на «Права граждан в сфере местного самоуправления».

В название же главы 5 рассматриваемого закона следует добавить указание о правах граждан по влиянию на местное самоуправление или сформулировать его в самом общем виде – «Формы реализации прав граждан в сфере местного самоуправления». Наконец, поскольку жители муниципального образования являются ключевыми акторами, а его население – коллективным субъектом управления, необходимо по аналогии с Конституцией РФ повысить статус главы 5 Федерального закона №131-ФЗ, изменив место ее расположения в законе. Данную главу необходимо поместить после главы 1 «Общие положения», чтобы отразить логику конституционного института местного самоуправления, в котором права и свободы граждан определяют смысл и содержание деятельности его органов.

При этом акцент на существование прав по влиянию на местное самоуправление (или по влиянию на осуществление местного самоуправления) предполагает расширение перечня прав влияния с учетом их приведенного подразделения на инициативные и консультативные. В частности, с целью демократизации местного самоуправления перечень прав по влиянию граждан на местное самоуправление следует дополнить целым рядом прав, имеющих соответствующие специфические формы их осуществления.

Так, существующий сегодня перечень форм реализации права граждан на местное самоуправление может быть дополнен указанием на формы электронной демократии, включающие платформы для голосования жителей по вопросам местного значения (согласно стандарту Минстроя России «Умный город»<sup>30</sup>, национальному проекту «Жилье и городская среда»<sup>31</sup>). К ним целесообразно также причислить такие формы, как

---

<sup>30</sup> Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город»). URL: <http://www.minstroyrf.ru/docs/18039/> (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>31</sup> Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда»: утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 декабря 2018 г. № 16.

электронный опрос, коллективное обращение в форме петиции и др. Указанные формы федеральным и региональным законодательством могут быть урегулированы весьма кратко, детальное же их регулирование может осуществляться самими муниципальными образованиями.

Российскому законодателю рекомендуется также уделить большее внимание институтам влияния населения (граждан) на деятельность органов местного самоуправления, а именно: расширить перечень инициативных форм такого влияния. Представляется, что законодателю следует сконцентрироваться на регламентации публичных мероприятий: пикетов, митингов, шествий, демонстраций. Имея традиционно протестный характер, данные формы демократии регулярно используются на местном уровне, например в городе Сибай в конце 2018 и начале 2019 г. массовые митинги по ухудшающейся экологической ситуации привели к тому, что глава Республики Башкортостан совместно с главой города и руководством предприятия УГОК провел переговоры с местными жителями, а политологами отмечено, что указанная ситуация привела к падению рейтингов главы субъекта<sup>32</sup>. В городе Струнино Владимирской области местные жители протестовали против закрытия городской больницы, событие получило широкую огласку в региональных и местных медиа, глава региона заявил о ремонте больницы<sup>33</sup>. Сходные примеры имеются и в других регионах – фактически единственным работающим сегодня каналом обратной связи по вопросам местного значения для жителей остаются публичные формы активности, имеющие протестный характер. Однако указанным законом фактически не установлены особенности их использования в местном самоуправлении, в связи с чем регулирование публичных мероприятий лишь специальным законом о них представляется недостаточным. К числу таких особенностей могут быть отнесены, например, предоставление администрации муниципального образования полномочий по определению мест проведения публичных мероприятий с упрощенным порядком согласования их проведения (или даже возможность их проведения без согласования) по вопросам местного значения на территории муниципального образования («гайд-парков»), информированию граждан о проводимых публичных мероприятиях (ведение специального раздела на интернет-ресурсах муниципальных образований), координации связей с гражданским обществом по вопросам организации и проведения публичных мероприятий.

Представляется, что расширение перечня прав граждан по влиянию на местное самоуправление в профильном федеральном законе усилит акцент правового регулирования на понимании жителей муниципального образования как реальных участников местной жизни, будет способствовать развитию демократического характера государства, создавать

---

<sup>32</sup> См.: *Фатхуллина Н.* Воздух Сибая разъедает рейтинг Радия Хабирова? URL: [https://proufu.ru/news/novosti/77235-vozdukh\\_sibaya\\_razedaet\\_reyting\\_radiya\\_khabirova/](https://proufu.ru/news/novosti/77235-vozdukh_sibaya_razedaet_reyting_radiya_khabirova/) (дата обращения: 24.03.2019).

<sup>33</sup> См.: Сиягин рассказал о ремонте больницы в Струнино. URL: [http://vladimirnews.ru/fn\\_438445.html](http://vladimirnews.ru/fn_438445.html) (дата обращения: 24.03.2019).

дополнительные легальные возможности выражения мнения населения по вопросам местного значения.

Для эффективной реализации указанных мероприятий представляется целесообразным ввести в главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ отдельную статью «Работа с местными сообществами», в которой рамочно изложить положение о подразделении по работе с местными сообществами, создаваемого в структуре местных администраций всех муниципальных образований России. В малонаселенных муниципальных образованиях возможно возложить соответствующие функции на действующие подразделения по работе с обращениями граждан. Данная структура позволит систематизировать и координировать процессы инициирования, подготовки и проведения всех публичных мероприятий на территории муниципального образования. Ее целью станет информирование жителей, средств массовой информации, подразделений органов публичной власти о проводимых мероприятиях, о существующих инициативных группах жителей, выступающих инициаторами проведения того или иного мероприятия. Создание подобного подразделения в администрации муниципального образования позволит расширить круг гарантий прав граждан в сфере местного самоуправления, а именно: повысить статус всех консультативных и инициативных форм участия населения в решении вопросов местного значения, более эффективно реагировать на возникающие вызовы, уменьшить социальное недовольство жителей и способствовать развитию муниципальной демократии.

В последующем формы участия граждан в местном самоуправлении могут быть приведены в соответствие с вопросами местного значения. Для этого необходимо создание классификатора существующих форм непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения и перечня вопросов местного значения по типам муниципальных образований. Классификатор может содержаться в Федеральном законе №131-ФЗ. Таким образом, каждому вопросу местного значения будет соответствовать та или иная форма (формы) гражданского участия, реализация которой будет возложена на предлагаемое выше подразделение при администрации муниципального образования.