

УДК 340

***ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ МУНИЦИПАЛЬНОГО
ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ: ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Коваленко Н.В.,

соискатель

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: Рассматриваются содержание федерального компонента муниципального правового статуса личности. Внимание акцентируется на соответствующих нормах ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Отмечается, что регулирование федерального компонента уже длительное время остается неизменным, соответственно региональный и муниципальный компоненты развиваются медленно. Частично использованы более ранние авторские работы.

Ключевые слова: правовой статус, права, обязанности, закон, муниципальное образование, правовой акт.

***FEDERAL COMPONENT OF THE MUNICIPAL
LEGAL STATUS OF THE PERSON: LEGAL ASPECT***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Kovalenko N.V.,

competitor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Resume: The content of the federal component of the municipal legal status of an individual is considered. Attention is focused on the Federal Law "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation". It is noted that the regulation of the federal component has remained unchanged for a long time, respectively, the regional and municipal components are developing slowly. Partially used earlier author's works.

Key words: legal status, rights, obligations, law, municipality, legal act.

Общий правовой статус личности в контексте его классификации по территориально-публичному критерию может быть разделен на федеральный правовой статус, региональный правовой статус и муниципальный правовой статус. Такая классификация следует из конституционного подхода, согласно которому в России функционируют федеральные органы публичной власти, органы публичной власти субъектов Федерации и органы публичной власти муниципального уровня (ст. 11, 12, глава 8 Конституции России). При этом региональный правовой статус личности имеет два компонента: федеральный компонент и собственно региональный компонент, имея в виду, что региональный статус личности, опираясь на федеральные правовые акты, конкретизирует элементы правового статуса лично согласно полномочиям субъектов Федерации.

Аналогичным образом можно говорить о том, что муниципальный правовой статус личности включает в себя как федеральный, так и региональный компоненты. Рассмотрим более подробно федеральный компонент муниципального правового статуса личности, учитывая, что в этом компоненте уже

произошли серьезные изменения (конституционные поправки-2020) и не менее серьезные ожидаются. Кроме того, действующий ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее - Закон о МСУ), вероятно, будет заменен новым федеральным законом, проект которого уже внесен в Государственную Думу ФС РФ [2]; вместе с тем нужно иметь в виду, что этот проект в контексте исследуемой темы не имеет принципиальных отличий с Законом о МСУ 2003 г., имея в виду, что в этот акт уже внесено множество изменений, который отражают ситуацию сегодняшнего дня (так, мы используем редакцию этого закона от 14 июля 2022 г.).

Заметим еще предварительно, что муниципальный правовой статуса, на наш взгляд, следует понимать как совокупность его структурных элементов, а именно – права, обязанности жителей муниципальных в области муниципальных отношений, а также механизм и гарантии их реализации, регулируемые в нормативно-правовых актах федерального, регионального и местного уровней. Подчеркнем, что речь идет не вообще о всех правах жителей городов и сел (и других элементах правового статуса), а только о тех, которые касаются компетенции органов местного самоуправления; соответственно эти акты отражают место жителя муниципального образования в системе муниципальных отношений. При анализе федерального компонента муниципального правового статуса личности следует взять за основу упомянутый выше Закон о МСУ, а не Конституцию России, учитывая, что применительно к муниципальному правовому статусу личности Закон о МСУ уже содержит соответствующие конституционные положения.

Прежде всего отметим, что в Законе о МСУ (глава пятая) детально отрегулированы формы как непосредственного осуществления гражданами права на местное самоуправление (референдумы, выборы, сходы граждан, голосование о границах муниципальных образований и др.), так и участия граждан в реализации местного самоуправления (территориальное самоуправление, публичные слушания, собрания жителей). По своей сути нормы главы пятой Зако-

на о МСУ характеризуют отдельные права граждан (и другие статусные элементы) на местное самоуправление, которые в совокупности как раз и образуют основу федерального компонента рассматриваемого статуса личности.

Следует заметить, что отмеченные выше статусные права граждан на местное самоуправление в Законе о МСУ отрегулированы не исчерпывающе. Об этом может свидетельствовать, в частности, то обстоятельство, что согласно ст. 33 Закона о МСУ жители муниципальных образований могут реализовывать свое право на местное самоуправление не только в тех формах, которые указываются в главе пятой Закона о МСУ, но и в других формах. А это, в свою очередь, означает, что «другие» формы могут появляться и регулироваться как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Но здесь нужно сразу отметить, что, как показывает муниципальная практика, региональные и муниципальные властные структуры пока не проявляют инициативы по созданию «других» форм, отсутствуют на этот счет и инициативы самих жителей муниципальных образований. Более того, даже уже закрепленные в федеральном компоненте муниципального правового статуса нормы (глава пятая Закона о МСУ) применяются далеко не в полной мере. Например, такой элемент правового статуса, как право на референдум в муниципалитетах осуществляется очень редко, хотя с точки зрения организационно-экономических условий провести референдум в городе или поселении относительно несложно. Такое положение показывает еще низкий уровень развития гражданского общества в России.

Подчеркнем: возможность использовать «другие» формы осуществления местного самоуправления гарантируется в федеральном компоненте муниципального правового статуса личности, и они, согласно ст. 33 Закона о МСУ могут закрепляться как в законах субъектов Федерации, так и в актах органов местного самоуправления. И в ряде региональных актов можно наблюдать нормы, которые, казалось бы, предусматривать те самые «другие» нормы. Однако такие нормы, как правило, фактически сводятся к уже указанным в За-

коне о МСУ формам. Так, из ст. 2 Закона Краснодарского края «О наказах избирателей» [3] (изданы и в других регионах) следует, что указы избирателей, применительно к местному самоуправлению, это «предложения по наказам избирателей», утвержденные депутатских корпусом муниципального образования. Но фактически такая форма не является «другой», поскольку представляет собой разновидностью права жителей муниципального образования на коллективные обращение в муниципальные властные структуры (ст. 32 Закона о МСУ).

А то, что указы исходят от граждан, обладающих избирательным правом, сути не меняет, так как эти граждане проживают в муниципальном образовании. Следует указать также на размытость рассматриваемом акте Краснодарского края таких вопросов, как численный состав собраний избирателей, кто их организует, кто и как составляет протоколы и т.д. В целом, на наш взгляд, указы избирателей как форма участия населения в решении вопросов местного значения местного были присущи бывшему СССР с его социалистической системой. В условиях же рыночных отношений, а именно такие условия имеют место в современной России, жесткой правовой регламентации публично-правовых отношений, в условиях измененной народной психологии указы избирателей не являются актуальной формой.

Указанные выше в Законе о МСУ формы осуществления населением местного самоуправления воспроизводятся в уставах муниципальных образований. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что юридическую основу субъективных прав личности в структуре муниципально-правового статуса составляет федеральный компонент, а именно нормы Закона о МСУ.

Вместе с тем нужно заметить, что в ряде форм осуществления населением местного самоуправления, указанных к главе пятой Закона о МСУ, предполагается обязательная конкретизация в региональных и муниципальных актах. Так, в ч. 4 ст. 28 Закона о МСУ указывается, что порядок организации и проведения публичных слушаний регулируется актами органов местного само-

управления, и должен предусматривать, в частности, заблаговременное уведомление граждан о времени и месте их проведения, возможности ознакомления с проектами обсуждаемых на слушаниях муниципальных актов и т.д. В практике по этому поводу представительными органами местного самоуправления принимаются соответствующие положения, в частности, в г.Новосибирске [4]. Однако в такого рода речь идет об организационных вопросах, а не об элементах муниципального правового статуса личности.

Аналогичным образом можно говорить и о других элементах муниципально-правового статуса личности, имея в виду его федеральный компонент. При этом нужно иметь в виду, что ни региональные правовые акты, ни муниципальные правовые акты не меняют и не могут изменять принципиальных положений, сформулированных в пятой главе Закона о МСУ. Но, вместе с тем, с начала 1990-х гг. федеральный компонент муниципального правового статуса личности находит все большее развитие, то есть получая основное наполнение на федеральном уровне. Однако, с учетом того, что Россия является федеративным государством, в котором институт местного самоуправления отграничивается от государственной власти (причем такой подход сохраняется после известных конституционных правок-2020, хотя и в более мягком варианте), то, на наш взгляд, развитие регионального и муниципально-правового компонентов муниципального правового статуса личности должно осуществляться более активно.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.02. 2023 г.).

2. Законопроект № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СОЗД ГАС «Законотворчество» // URL:<https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 22. 12.

2023 г.).

3. Закон Краснодарского края от 14.05.2002 N 483-КЗ "О наказах избирателей" (ред. от 11.12. 2018 г.) // // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.02. 2023 г.).

4. Положение о публичных слушаниях в городе Новосибирске (принято решением городского Совета Новосибирска от 25. 04. 2007 г. № 562, в ред. от 15. 10. 2008 г.) // Официальный сайт администрации города Новосибирска (дата обращения – 17. 12. 2022 г.).

Оригинальность 91%