

Горюханов Валерий Анатольевич

аспирант юридического факультета
Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации

**К ВОПРОСУ ОБ ЭЛЕМЕНТАХ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО
СТАТУСА НАСЕЛЕНИЯ
В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

Аннотация:

В статье автор предпринимает попытку привлечь внимание научного сообщества к изучению категории «конституционно-правовой статус населения» в местном самоуправлении в Российской Федерации. Исследуется система элементов конституционно-правового статуса населения, а также обосновывается актуальность их выделения.

Ключевые слова:

население, муниципальное образование, местное сообщество, конституционно-правовой статус, институты непосредственной демократии.

Goryukhanov Valery Anatolyevich

PhD student, Law Department,
Financial University
under the Government of the Russian Federation

**CONCERNING THE ELEMENTS OF
THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL
STATUS OF THE POPULATION
IN THE LOCAL GOVERNMENT**

Summary:

The article makes an effort to attract the attention of the academic community to the study of the category of "constitutional and legal status of population" in the local government of the Russian Federation. The author discusses the system of elements of constitutional and legal status of population, and justifies the relevance of their distinguishing.

Keywords:

population, municipal entity, local community, constitutional and legal status, institutions of direct democracy.

Население – один из основных субъектов в системе местного самоуправления. Это утверждение базируется на смысле ст. 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в стране. На уровне местного самоуправления ситуация не может быть иной. Статья 130 Конституции гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [1].

Однако стоит отметить, что понятия «народ» и «население» не тождественны. Центральное место населения в местном самоуправлении подчеркивается учеными-конституционалистами. Например, С.А. Авакьян относит население к существенным признакам и государства, и муниципального образования [2, с. 46; 3]. Большое значение для понимания конституционно-правового статуса населения как центральной категории в местном самоуправлении имеют акты Конституционного суда Российской Федерации в сфере характеристики понятия, природы, прав населения, форм их реализации, в том числе как местного сообщества. Анализ данных актов показывает, что по отношению к определению категории «население» и ее природы в местном самоуправлении Конституционный суд восполняет пробел в законодательстве [4].

Конституционный суд Российской Федерации неоднократно указывал, что муниципальная власть по природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования.

В постановлениях от 02.04.2002 г. № 7-П (п. 3 мотивировочной части) и от 11.11.2003 г. № 16-П (п. 2 мотивировочной части) основные характеристики местного самоуправления раскрываются на основе его понимания как «признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения», что, соответственно, «обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества» [5].

Несмотря на то что население является одним из основных субъектов местного самоуправления, его конституционно-правовой статус четко не определен. В фундаментальном для системы самоуправления России федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] не приводится определение категории «население», при этом данный термин в законодательстве используется очень часто. Между тем четкость формулировки в установлении конституционно-правового статуса населения – важнейшая проблема с точки зрения понимания сущности местного самоуправления в качестве института публичной власти.

Формально конституционно-правовой статус населения в местном самоуправлении определяется нормами Конституции Российской Федерации [6], федерального закона № 131-ФЗ [7],

другими федеральными законами [8], конституциями, уставами, законодательством и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами муниципальных образований, которые являются источниками конституционного права Российской Федерации.

Анализ Конституции Российской Федерации, базисного федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», других нормативных правовых актов, научной литературы, трудов конституционалистов позволяет выделить следующие основные элементы конституционно-правового статуса населения в местном самоуправлении:

- 1) принципы местного самоуправления;
- 2) территориальная организация населения;
- 3) институты непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления;
- 4) вопросы местного значения;
- 5) гарантии защиты интересов населения.

Далее более подробно научному анализу подвергнут каждый из выделенных элементов.

Фундаментальные идеологические установки, на которых базируется институт местного самоуправления, выделены в Европейской хартии местного самоуправления [9], а также в Конституции Российской Федерации [10]. Принципы местного самоуправления устанавливают ценностные ориентиры для его осуществления, являясь неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса населения, ведь именно они определяют рамки организации населения на конкретной территории, работы местных органов власти, которые самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы местного значения и управляют муниципальным образованием.

Среди принципов местного самоуправления наиболее важными для определения конституционно-правового статуса населения являются самостоятельность решения вопросов местного значения населением [11, ст. 12, 130], организационная обособленность местного самоуправления при взаимодействии с органами государственной власти [12, ст. 12], организационное многообразие форм осуществления местного самоуправления [13, ст. 131], гарантия права местного самоуправления на судебную защиту [14, ст. 133], ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением [15], соблюдение прав и свобод человека [16], использование местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления [17].

Европейская хартия местного самоуправления устанавливает наиболее важные принципы местного самоуправления – концептуальные идеи, определяющие рамки организации граждан на конкретной территории, работы формируемых ими органов, которые самостоятельно решают вопросы местного значения и управляют муниципалитетом. Таким образом, указанные принципы приобретают характер обязательных требований при осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации и являются неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса населения.

Необходимо отметить, что территориальная организация напрямую влияет на положение населения и его статус. В постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 02.04.2002 г. № 7-П отмечено, что само по себе местное самоуправление, будучи уровнем публичной власти, одновременно является формой территориальной самоорганизации населения.

Согласно ст. 131 Конституции Российской Федерации [18] местное самоуправление осуществляется в разных территориальных образованиях: городских и сельских поселениях. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [19] конкретизировал эту норму. Статья 10 федерального закона № 131-ФЗ устанавливает виды территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. Выделяются городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории городов федерального значения. Также с помощью закона субъекта Российской Федерации этот перечень может быть расширен, и местное самоуправление может осуществляться на территориях внутригородских округов, что представляется особенно актуальным для населенных пунктов с большой численностью проживающих.

Территориальное разграничение муниципальных образований регулируется ст. 11 федерального закона № 131-ФЗ. Установление и изменение границ образований зависит от разных факторов, в частности от плотности и численности населения, транспортной, инфраструктурной доступности объектов, удаленности от административного центра и др. Именно население и его характеристики являются отправной точкой для территориальной организации местного самоуправления в России.

На сегодняшний день институты прямого народовластия в России функционируют на уровне Российской Федерации, ее субъектов и на муниципальном уровне. Федеральные законы, законодательство субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты муниципального

уровня четко регламентируют порядок и формы осуществления народом своей власти. На современном этапе развития гражданского общества и институтов демократии в России особую актуальность приобретают формы управления, используемые на местном уровне. Все чаще происходит передача отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень, к тому же большинство проблем, с которыми сталкиваются граждане, связаны с вопросами местного значения.

Особенность институтов непосредственной демократии как элемента конституционно-правового статуса населения раскрывается в реализации и формах осуществления народовластия в местном самоуправлении.

Формы осуществления народом своей власти на местном уровне уникальны с той точки зрения, что на данном уровне в Российской Федерации представлен наиболее широкий спектр институтов непосредственной демократии. Законодательство Российской Федерации [20] закрепляет следующие формы непосредственной демократии: местный референдум, муниципальные выборы, отзыв депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, консультативное голосование, опрос граждан, сходы граждан, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, обращения граждан в органы местного самоуправления и др. Кроме того что сам перечень форм прямой демократии является особенностью этого элемента при характеристике конституционно-правового статуса населения, некоторые формы при ее реализации населением муниципального образования имеют уникальные черты. Законодатель расширил перечень инструментов непосредственной демократии, ведь именно на уровне самоуправления возможно их максимально эффективное внедрение, что объясняется следующими причинами:

- на местном уровне внедрение форм управления требует меньших материальных затрат из-за относительно небольшого населения территорий по сравнению с форматом всей страны;
- локальные проблемы наиболее остро ощущаются жителями;
- в некоторых регионах существуют исторические предпосылки осуществления непосредственной демократии (например, в местах проживания казаков решения могут приниматься на кругах);
- на местном уровне легче осуществлять контроль над работой органов муниципальной власти, должностных лиц, а также над выполнением решений, принятых населением;
- внедрение форм непосредственной демократии на местном уровне происходит эффективнее, чем на уровне субъекта Российской Федерации или всей страны, из-за масштаба решаемых задач, а также численности вовлекаемого населения;
- схожие культурные особенности членов общества на локальном уровне позволяют легче внедрять институты непосредственной демократии.

Согласно ст. 2 федерального закона № 131-ФЗ решение вопросов местного значения – непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования – осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно [22]. Перечень вопросов разнообразен и зависит от формы муниципального образования. Население городского округа осуществляет решение проблем, отличающихся от тех, с которыми сталкиваются представители сельского поселения. Данный элемент конституционно-правового статуса населения определяет ответственность жителей муниципального образования и органов самоуправления за конкретные направления жизнедеятельности сообщества. Причем ответственность возникает со стороны как населения, так и органов местной власти.

Пятый элемент конституционно-правового статуса населения – гарантии местного самоуправления. С.А. Авакьян отмечает, что принцип государственной гарантированности широко закреплен законодательством Российской Федерации и субъектов, а гарантии самоуправления распространяются на правотворческую, правоприменительную деятельность органов местной власти и населения муниципалитета в целом [22].

В ст. 12 Конституции Российской Федерации система гарантий местного самоуправления как института публичной власти представлена в самом общем виде: в России признается и гарантируется местное самоуправление. Конституция РФ и федеральный закон № 131-ФЗ также устанавливают следующие гарантии: самостоятельное решение населением вопросов местного значения; самостоятельность в вопросах, связанных с муниципальной собственностью; возмещение расходов, возникших по вине органов государственной власти; запрещение произвольного ограничения прав местного самоуправления; гарантии финансово-экономической самостоятельности и материальной обеспеченности местного самоуправления; императивный мандат; защита местного самоуправления в суде и др.

Изучение элементов конституционно-правового статуса населения в местном самоуправлении приобретает особую актуальность, ведь институт местного самоуправления в силу природы выступает промежуточным звеном между народом и структурами власти и может стать эффективным инструментом государственной политики. Укрепление указанного института способствует

формированию реального механизма взаимодействия граждан и власти. Функционирование эффективного местного самоуправления в этом смысле будет способствовать развитию российского государства, укреплению его территориальной целостности, спаду общей социальной напряженности и национальных конфликтов, созданию адаптированной к местным особенностям экономики.

В целом проблематика, связанная с пониманием и содержанием конституционно-правового статуса населения муниципального образования как важнейшего субъекта местного самоуправления, выделением и изучением его основных элементов, обширна и требует дальнейших научных исследований.

Ссылки:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.
2. Муниципальное право России : учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др. М., 2011.
3. По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 нояб. 2003 г. № 16-П // СЗ РФ. 2003. № 46 ; По запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» : определение Конституционного суда Российской Федерации от 11 июня 1999 г. № 105-О // Там же. 2002. № 31. Ст. 4037 ; По запросу Государственной Думы о проверке конституционности положений Законов Курской области «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» и «Об отмене Закона Курской области от 15 июля 1996 г. "О муниципальных образованиях Курской области"» : определение Конституционного суда Российской Федерации от 4 нояб. 1999 г. № 165-О // Там же. 1999. № 51 ; Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного суда Российской Федерации от 21 фев. 2002 г. № 26-О // ВКС РФ. 2002. № 4.
4. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева : постановление Конституционного суда РФ от 2 апр. 2002 № 7-П // Российская газета. 2002. 10 апр. ; По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области ...
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. С изменениями и дополнениями от 5 янв. 2012 г. // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
6. Конституция Российской Федерации ...
7. Об общих принципах организации местного самоуправления ...
8. Например: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ в ред. от 24 июля 2007 г. // Российская газета. 2002. 15 июня.
9. Европейская хартия местного самоуправления. Принята в Страсбурге 15 окт. 1985 г. Ратифицирована федеральным законом от 11 апр. 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 15.
10. Конституция Российской Федерации ...
11. Там же. Ст. 12, 130.
12. Там же. Ст. 12.
13. Там же. Ст. 131.
14. Там же. Ст. 133.
15. Европейская хартия местного самоуправления ...
16. Там же.
17. Там же.
18. Конституция Российской Федерации ...
19. Об общих принципах организации местного самоуправления ...
20. Там же.
21. Там же.
22. Муниципальное право России ...

References:

1. 'The Constitution of the Russian Federation. Adopted by the popular vote on December 12, 1993' 1993, *Russian newspaper*, December 25.
2. Avakyan, SA, Lyuttser, VL, Peshin, NL et al. 2011, *Municipal Law of Russia: Textbook*, Moscow.
3. 'In the case on the constitutionality of the provisions of paragraph 2 of Article 81 of the Law of the Chelyabinsk Region "On budgetary system and the budgetary process in the Chelyabinsk region" in connection with the request of the Chelyabinsk Regional Court: the decision of the Constitutional Court on Nov. 11, 2003 № 16-P 2003, *SZ the Russian Federation*, no. 46; 'At the request of the Head of the Komi Republic on the constitutionality of paragraph 4 of Article 10 and Part 5 of Article 27 of the Law of the Republic of Komi "On Local Self-Government in the Republic of Komi": the definition of the Constitutional Court dated June 11, 1999 № 105-O' 2002, *SZ the Russian Federation*, no. 31, art. 4037; 'At the request of the State Duma on the constitutionality of the provisions of the Laws of the Kursk Region "On amendments and additions to the Constitution (Fundamental Law) of the Kursk region" and "On the abolition of the Law of the Kursk Region of 15 July 1996" On municipalities Kursk Region": the definition of the Constitutional Court of the Russian Federation on 4 Nov. 1999 № 165-O' 1999, *SZ the Russian Federation*, no. 51; 'The refusal to accept for consideration the request of the Kurgan Regional Duma to review the constitutionality of paragraph 3 of Article 16 of the Federal Law "On general principles of local government organization in the Russian Federation": the definition of the Constitutional Court on 21 February 2002 № 26 VCS' 2002, *VKS RF*, no. 4.

4. 'In the case on the constitutionality of certain provisions of the Law of the Krasnoyarsk Territory "On the order of recall of a deputy of a representative body of local self-government" and the Law of the Koryak Autonomous Okrug "On the order of recall of a deputy of a representative body of local self-government, an elected official of local self-government in the Koryak Autonomous District" in connection with the the applicants' complaints AG Zlobin and Y. Hnaeva: the Constitutional Court on April 2, 2002 № 7-P' 2002, *Russian newspaper*, April 10; 'In the case on the constitutionality of the provisions of paragraph 2 of Article 81 of the Law of the Chelyabinsk Region "On budgetary system and the budgetary process in the Chelyabinsk region" in connection with the request of the Chelyabinsk Regional Court: the decision of the Constitutional Court on Nov. 11, 2003 № 16-P 2003, *SZ the Russian Federation*, no. 46.
5. 'On General Principles of Local Government in the Russian Federation: the Federal Law of October 6, 2003 № 131-FZ. With the changes and additions from January 5, 2012' 2003, *SZ the Russian Federation*, no. 40, art. 3822.
6. 'The Constitution of the Russian Federation. Adopted by the popular vote on December 12, 1993' 1993, *Russian newspaper*, December 25.
7. 'On General Principles of Local Government in the Russian Federation: the Federal Law of October 6, 2003 № 131-FZ. With the changes and additions from January 5, 2012' 2003, *SZ the Russian Federation*, no. 40, art. 3822.
8. 'On Basic Guarantees of Electoral Rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation: the Federal Law of June 12, 2002 № 67-FZ. In ed. on July 24, 2007' 2002, *Russian newspaper*, 15 June.
9. 'The European Charter of Local Self-Government. Adopted in Strasbourg on 15 October, 1985 Ratified by federal law from April 11, 1998' 1998, *SZ the Russian Federation*, no. 15.
10. 'The Constitution of the Russian Federation. Adopted by the popular vote on December 12, 1993' 1993, *Russian newspaper*, December 25.
11. 'The Constitution of the Russian Federation. Adopted by the popular vote on December 12, 1993' 1993, *Russian newspaper*, December 25, art. 12, 130.
12. 'The Constitution of the Russian Federation. Adopted by the popular vote on December 12, 1993' 1993, *Russian newspaper*, December 25, art. 12.
13. 'The Constitution of the Russian Federation. Adopted by the popular vote on December 12, 1993' 1993, *Russian newspaper*, December 25, art. 131.
14. 'The Constitution of the Russian Federation. Adopted by the popular vote on December 12, 1993' 1993, *Russian newspaper*, December 25, p. 133.
15. 'The European Charter of Local Self-Government. Adopted in Strasbourg on 15 October, 1985 Ratified by federal law from April 11, 1998' 1998, *SZ the Russian Federation*, no. 15.
16. 'The European Charter of Local Self-Government. Adopted in Strasbourg on 15 October, 1985 Ratified by federal law from April 11, 1998' 1998, *SZ the Russian Federation*, no. 15.
17. 'The European Charter of Local Self-Government. Adopted in Strasbourg on 15 October, 1985 Ratified by federal law from April 11, 1998' 1998, *SZ the Russian Federation*, no. 15.
18. 'The Constitution of the Russian Federation. Adopted by the popular vote on December 12, 1993' 1993, *Russian newspaper*, December 25.
19. 'On General Principles of Local Government in the Russian Federation: the Federal Law of October 6, 2003 № 131-FZ. With the changes and additions from January 5, 2012' 2003, *SZ the Russian Federation*, no. 40, art. 3822.
20. 'On General Principles of Local Government in the Russian Federation: the Federal Law of October 6, 2003 № 131-FZ. With the changes and additions from January 5, 2012' 2003, *SZ the Russian Federation*, no. 40, art. 3822.
21. 'On General Principles of Local Government in the Russian Federation: the Federal Law of October 6, 2003 № 131-FZ. With the changes and additions from January 5, 2012' 2003, *SZ the Russian Federation*, no. 40, art. 3822.
22. Avakyan, SA, Lyuttser, VL, Peshin, NL et al. 2011, *Municipal Law of Russia: Textbook*, Moscow.