

Горюханов Валерий Анатольевич

аспирант юридического факультета Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации
valeriy.goryukhanov@gmail.com

Valeriy A. Goryukhanov

The Law faculty post-graduate student of Financial University
under the Government of the Russian Federation
valeriy.goryukhanov@gmail.com

**Конституционно-правовой статус населения в местном самоуправлении:
аспекты международного и федерального законодательства**

**The legal status of the population in the local government: the aspects of the
international and federal legislation**

Аннотация. Статья посвящена анализу некоторых аспектов международного и федерального законодательства, напрямую влияющих на конституционно-правовой статус населения в местном самоуправлении. В статье приводятся наиболее важные акты Конституционного Суда Российской Федерации, оказывающее непосредственное влияние на правовое положение населения. Конституционно-правовой статус населения регулируется нормами международного и федерального законодательства особенно подробно, устанавливая не только фундаментальные положения, но и довольно детально регламентирует многие аспекты жизнедеятельности местного сообщества.

Ключевые слова: население, местное самоуправление, конституционно-правовой статус, местное сообщество, законодательство Российской Федерации, международное право, акты Конституционного Суда Российской Федерации.

Abstract: The article is devoted to the analysis of some aspects of international and federal legislation directly affecting the constitutional and legal status of the population in the local government. The article contains the most important acts of the Constitutional Court of the Russian Federation, which directly affects the legal status of the population. Constitutional legal status of the population is regulated by standards of the international and federal legislation especially in detail, establishing not only fundamental provisions, but also quite in details regulates many aspects of activity of local community

Key-words: population, local government, constitutional status, local society, international legislation, acts of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Для исследования проблематики конституционно-правового статуса населения в местном самоуправлении необходимо обратиться к многоуровневой нормативной правовой базе, его регулирующей.

В системе нормативных правовых актов, образующих правовую основу статуса населения в местном самоуправлении в России можно выделить четыре уровня: международный, федеральный, региональный (уровень субъекта РФ) и муниципальный. В данной статье обратим особое внимание на первые три. Автор ставит целью не только анализ правовой базы, регулирующей положение населения, но и выявление проблем, напрямую влияющих на конституционно-правовой статус населения при осуществлении местного самоуправления.

На первое место в многоуровневой системе правового регулирования конституционно-правового статуса населения в местном самоуправлении ставятся международно-правовые документы. Конституция РФ гласит: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» [1]. На сегодняшний день статус населения в местном самоуправлении определяется международными актами, среди которых особо стоит отметить Европейскую хартию местного самоуправления [2], ратифицированную Россией 5 мая 1998 года. Европейская хартия установила общие ориентиры для построения системы местного самоуправления в государствах, признающих ее. Она определяет местное самоуправление в качестве права и способности органов местного самоуправления регламентировать большую часть публичных дел, действуя в рамках закона, в соответствии с собственной компетенцией и исключительно в интересах населения. Ставя интересы населения на центральное место в рамках института местного самоуправления хартия определяет способы реализации прав населения – через советы, собрания, представительные органы власти, которые могут создавать и руководить исполнительными органами местного самоуправления, а также устанавливает такие способы управления на местном уровне как институты прямой демократии (референдум, выборы и т.д.).

Анализируя влияние хартии на статус населения в местном самоуправлении можно отметить следующее:

1) Публичная власть должна осуществляться публичными органами управления, которые наиболее приближены к населению соответствующей территории. Причем передача полномочий к иным органам власти должна производиться исходя из объема и характера поставленных задач и требований эффективности принимаемых решений и экономии.

2) Интересы населения являются центральным элементом при построении системы местного самоуправления.

3) Если происходит изменение территории, на которой осуществляется местное самоуправление, то данные преобразования должны происходить с обязательными консультациями с населением, местными общинами, а там, где позволяет законодательство, должен применяться институт референдума.

4) Местные органы власти должны самостоятельно определять внутренние административные структуры, которые в наибольшей степени будут отвечать интересам населения.

5) Учет мнения населения при организационно-территориальных изменениях, происходящих или планирующихся в муниципалитете, является важнейшим фактором реализации местного самоуправления на территории.

Всенародно принятая в 1993 г. Конституция РФ стала необходимой конституционной основой для преобразований, происходящих в обществе и государстве. Она заложила необходимый фундамент новой системы местного самоуправления, гарантировала населению самостоятельное решение вопросов местного значения и стала основой конституционно-правового статуса населения в новой России. С.А. Авакьян указывает на то, что существование местного самоуправления стало сущностной характеристикой конституционного строя в России. Одной из основных задач построения российской государственности он видит в создании «базового уровня народовластия» - наиболее близкого к населению территорий – построение такой системы местного самоуправления, которая обеспечивала самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью [3].

Население играет ключевую роль в построении и развитии эффективной системы местного самоуправления, однако его статус и значение не стоит преувеличивать. М.В. Баглай отмечает, что институт местного самоуправления не базируется на идеологии коммунистического общественного самоуправления или выражении исключительно прямой воли граждан, хотя некоторые инструменты прямой демократии в нем функционируют. Одно только то, что на муниципальном уровне сосредоточено огромное количество собственности требует установления властных отношений и четкого контроля и управления со стороны органов власти на местном уровне, но влияние населения на создание и работу таких органов может быть очень значительно для достижения наиболее эффективного решения вопросов на местах [4].

В Конституции России 1993 г. местному самоуправлению и статусу населения уделено довольно большое внимание. Статья 12 Конституции гарантирует местное самоуправление на территории страны, провозглашает его самостоятельность и организационную обособленность от государственной власти. Глава 8 посвящена местному самоуправлению в России и устанавливает фундаментальные принципы, на которых оно основано. Контент-анализ Конституции РФ позволяет выявить то, что категория «население» встречается всего четыре раза. Первое упоминание относится к статье 41 Конституции, которая устанавливает базовые принципы функционирования здравоохранения в стране. Согласно данной статье, в России финансируются федеральные программы здравоохранения, поощряется развитие муниципальной системы здравоохранения. В структуре конституционно-правового статуса населения право на медицинскую помощь обеспечивается реализацией именно той статьи. Глава 8 Конституции не

только устанавливает базовые основы местного самоуправления, но и одновременно является целью, своеобразным эталоном, к которому должно стремиться все правовое регулирование этого института в стране. Соответственно, наибольшее значение для анализа имеют именно три следующих упоминания понятия «население» в Конституции. Статья 130 определяет, что право на местное самоуправление принадлежит к социальной общности, проживающей на определенной территории – населению. Она также устанавливает определенный круг ключевых полномочий населения (самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью). Само понятие и перечень вопросов местного значения раскрываются в Федеральном законе № 131-ФЗ [5], который определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Причем во главу угла здесь ставятся интересы населения с учетом исторических и иных местных традиций. Кроме того, статья 130 определяет основные институты народовластия, прямого и косвенного, причем оставляет законодателю простор для расширения перечня инструментов непосредственной демократии и органов местного самоуправления, которые могут быть созданы населением.

Федеральный закон №131-ФЗ определяет институты непосредственной демократии на уровне местного самоуправления. Важно обратить внимание, что этот перечень форм непосредственной демократии не является закрытым: население муниципального образования вправе участвовать и в других формах волеизъявления, не противоречащих Конституции и законодательству РФ.

Статья 131 Конституции определяет важнейшие организационные ориентиры, в соответствии с которыми осуществляется местное самоуправление. В части первой указаны территориальные единицы местного самоуправления, которые конкретизируются в базовом Федеральном законе №131-ФЗ. Население обладает полномочиями в отношении территориальной организации местного самоуправления, с учетом его мнения решаются вопросы о преобразовании муниципальных образований.

В части 1 статьи 131 указывается, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Однако Федеральный закон №131-ФЗ устанавливает нормы, непосредственно влияющие на структуру местных органов власти. К органам местного самоуправления законодатель относит представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования, местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления уставом муниципального образования наделяются соответствующей компетенцией в решении вопросов местного значения, а также в оказании услуг населению муниципального образования. Наименования органов местного самоуправления устанавливаются законами субъектов РФ с учетом исторических и местных традиций населения.

Важные права население имеет в сфере изменения границ, в которых осуществляется местное самоуправление. Население может инициировать установление, изменение границ муниципального образования (с учетом местных, исторических и иных традиций), в том числе при его преобразовании. Изменение границ муниципального образования вообще не допускается без учета мнения граждан соответствующих территорий. Представительные органы государственной власти субъектов РФ устанавливают законом гарантии учета мнения народа при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

Статья 72 Конституции РФ относит установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению РФ и ее субъектов. Развитие этой нормы получило отражение в Федеральном законе №131-ФЗ. В итоге огромный массив права сосредоточен именно на федеральном и региональном уровнях в ущерб нормам, указывающим на учет мнения населения. Например, в Федеральном законе №131-ФЗ очень подробно регулируются территориальные основы местного самоуправления и фактически определяется состав муниципальных образований во всех субъектах РФ.

Статья 72 Конституции РФ определяет, что установление общих принципов организации местного самоуправления относится к сфере совместного ведения РФ и ее субъектов. Таким образом регулирование местного самоуправления осуществляется не только рамочным федеральным законом, но и законами субъектов РФ, принимаемыми в соответствии с ним, что налагает определенные особенности и означает отличия в правовом положении населения в разных субъектах РФ.

Федеральный закон №131-ФЗ указывает на то, что местное самоуправление является формой народовластия, важным демократическим институтом, через который население самостоятельно решает вопросы местного значения путем прямой или косвенной демократии. Однако самостоятельность не означает полной независимости от государственной власти. Если при реализации институтов прямой демократии население выражает свою волю, не опираясь на мнение органов государственной власти, то органы, формируемые населением не обладают абсолютной независимостью от органов государственной власти. Взаимодействие происходит во многих плоскостях:

органы государственной власти осуществляют правовое регулирование местного самоуправления;

обеспечивают государственную поддержку муниципальных образований;

осуществляют передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий и контролируют их исполнение;

в особых случаях осуществляют некоторые полномочия органов местного самоуправления на территории муниципального образования.

В Федеральном законе №131-ФЗ содержится принцип ответственности. Причем она не только со стороны населения, но и со стороны других субъектов, взаимодействующих с гражданами [6]. Законодательство регулирует ответственность при осуществлении местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

Нормой закона, непосредственно влияющей на статус населения муниципального образования является регламентация вопросов местного значения для каждого типа муниципального образования. Перечень вопросов для каждого типа муниципального образования различен, следовательно, население разных муниципальных образований решает вопросы, которые федеральный законодатель отнес к компетенции конкретного муниципалитета.

Основную роль в установлении и изменении границ муниципальных образований на сегодняшний день на практике играют субъекты РФ. При этом главными критериями, на основе которых происходит образование муниципалитетов является демографический (численность населения) и транспортный (транспортная доступность центра муниципальных образований для населения). Данные законодательные регламенты привели к тому, что местное самоуправление стало осуществляться не только в городах и на территориях с развитой инфраструктурой, но и в отдаленных сельских районах. В процессе реализации предусмотренной Федеральным законом системы территориального устройства местного самоуправления возникла проблема определения категорий «сельский населенный пункт» и «городской населенный пункт». На практике в разных субъектах РФ они определяются различным образом, что может быть препятствием для реализации населением своих прав в городских и сельских территориях.

В РФ также действуют иные федеральных законы, затрагивающие регулирование правового положения населения в местном самоуправлении. Среди них необходимо выделить Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [7], который регулирует отношения, связанные с реализацией избирательных прав граждан, обеспечивая соответствующие гарантии населению муниципального образования. Следует принимать во внимание, что полномочия населения муниципального образования и гарантии населения в сфере осуществления местного самоуправления регулируются многими отраслевыми законами, в том числе и кодифицированными. Например, полномочия органов местного самоуправления в земельной сфере и права населения ЗАТО на предоставление земельных участков закреплены в Земельном кодексе РФ [8].

В частности исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления должны принимать необходимые меры по предоставлению земельных участков для удовлетворения потребностей населения в развитии садоводства, огородничества, сельскохозяйственного производства, жилищного и дачного строительства.

Обширный пласт экологических прав населения содержится в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». В указанном нормативном акте установлены обязанности органов государственной власти и местного самоуправления своевременно предупреждать об экологической опасности, проводить определенные мероприятия для населения в условиях чрезвычайных ситуаций и т.д. [9].

Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере гражданской обороны, организации соответствующих мероприятий для населения содержатся в Федеральном законе от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» [10]. Однако федеральное регулирование правового положения населения не заканчивается федеральными законами и также осуществляется в форме иных нормативных правовых актов.

Правовое положение населения в местном самоуправлении подверглось регулированию и со стороны Президента РФ. Наиболее важные из указов: Указ Президента РФ от 2 ноября 2007 г. № 1451 «О Совете при Президенте РФ по развитию местного самоуправления», Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ».

Исключительное место в системе конституционно-правового регулирования конституционно-правового статуса населения в местном самоуправлении занимают акты Конституционного суда РФ. Именно Конституционный Суд РФ в своих решениях обозначал муниципальную власть властью местного сообщества, а основным субъектом права на местное самоуправление определял население муниципалитета [11]. Несмотря на дискуссионный вопрос о юридической силе и месте решений Конституционного Суда в правовой системе РФ, его акты имеют уникальное значение для ученых конституционалистов. Некоторые ученые признают их в качестве источников права в РФ (Б.С. Эбзеев, В.А. Туманов, М.С. Саликов), иные отрицают (Т.Г. Морщакова, Т.Я. Хабриева, Н.А. Богданов), однако это не умаляет значение данных актов в системе регулирования конституционно-правового статуса населения в местном самоуправлении и института местного самоуправления вообще. Автор считает позицию профессора В.А. Кряжкова, который полагает, что Конституционный Суд РФ выступает в роли законодателя [12], удаляя дефектные нормы права из правовой системы России несправедливой. Представляется, что законодательная власть имеет собственную исключительную компетенцию и законотворческая функция ей предоставлена прежде всего потому, что именно законодательная ветвь власти имеет представительскую сущность и восходит к народу. Здесь необходимо

отметить позицию Х. Гаджиева, полагающего, что «Конституционный Суд не выступает в роли законодателя, не подменяет его: он не отменяет закон де-юре. Однако де-факто закон отменяется» [13].

Тем не менее Конституционный Суд создает большой пласт норм, влияющих на правовое положение населения. Речь идет о толковании нормативных правовых актов, с помощью которого нередко изменяет смысл нормы права, фактически модифицирует ее [14]. Конституционный Суд неоднократно обращался к категориям «население» и «местное самоуправление». Среди актов Конституционного Суда, регулирующих конституционно-правовой статус населения в местном самоуправлении можно особенно отметить следующие:

- Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «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.

- Определение Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 105-О «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 РФ от 4 ноября 1999 г. № 165-О «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 РФ от 21 фев. 2002 г. № 26-О «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 РФ».

Стоит отметить, что конституционно-правовой статус населения регулируется нормами международного и федерального законодательства особенно подробно, устанавливая не только фундаментальные положения, но и довольно детально регламентирует многие аспекты жизнедеятельности местного сообщества.

Литература:

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. Европейская хартия местного самоуправления. Принята в Страсбурге 15 октября 1985 г. Ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. // СЗ РФ. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.

3. Авакьян С.А. Муниципальное право России. Учебник для бакалавров / С.А. Авакьян и др., под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Проспект, 2013. – 544 с.

4. Баглай М. В. Конституционное право РФ. Учебник. – М., ИНФРА • М, 1998. С. 710.

5. *Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.*

6. *Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Государственное и муниципальное управление: словарь-справочник. Саратов, 2005. С.72.*

7. *Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002 г. 15 июня.*

8. *Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Российская газета. - № 211-212. - 30.10.2001.*

9. *Об охране атмосферного воздуха: федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ // Рос. газ. - 1999. - 13 мая*

10. *Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 799.*

11. *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П «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» // СЗ РФ. – 2003. – № 46. – Ст. 4509.*

12. *Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в РФ. М., 1998. С. 242.*

13. *Гаджиев Х. Постановления Конституционного Суда РФ как источник права // Право и жизнь. 2000. N 26.*

14. *Интервью Председателя Конституционного Суда РФ В.А. Туманова // Государство и право. 1995. N 9. С. 6 - 7.*

References:

1. *The Constitution of the Russian Federation (adopted by the referendum on December 12, 1993) // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. - 2014. - No. 31. - Art. 4398.*

2. *European Charter of Local Self-Government. Adopted in Strasbourg on October 15, 1985 Ratified by the Federal Law of April 11, 1998 // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. - 1998. - No. 15. - Art. 1695.*

3. *Avakyan S.A. The Municipal Law of Russia. Textbook for undergraduate / S.A. Avakyan et al., Ed. S.A. Avakyan. - Moscow: Prospekt, 2013. - 544 p.*

4. *Baglai MV The Constitutional Law of the Russian Federation. Textbook. - M., INFRA • M, 1998. P. 710*

5. *The Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ "Concerning the general principles of the organization of local government in the Russian Federation" // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. - 2003. - No. 40. - Art. 3822.*

6. *AA Podsumkova, S.E. Channov. The state and municipal management: a dictionary-guide. Saratov, 2005. P.72.*

7. *the Federal Law from June 12, 2002 No. 67-FZ "Concerning the basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta. 2002 on the 15th of June.*

8. *The Land Code of the Russian Federation of 25.10.2001 № 136-FZ (Edited from December 28, 2013) // The Russian newspaper. - No. 211-212. - 30.10.2001.*

9. *Concerning the protection of atmospheric air: the federal law from 04.05.1999 N 96-FZ // Ros. gas. - 1999. - 13 May.*

10. *The Federal Law from February 12, 1998, No. 28-FZ "On Civil Defense" // SZ RF. - 1998. - No. 7. - Art. 799.*

11. *the Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation from November 11, 2003 No. 16-P "Concerning the case on the verification of the constitutionality of the provisions of paragraph 2 of Article 81 of the Chelyabinsk Region Law" Concerning the Budget Structure and Budgetary Process in the Chelyabinsk Region " due to the request of the Chelyabinsk Regional Court" // SZ RF. - 2003. - No. 46. - Art. 4509.*

12. *Kryazhkov V.A., Lazarev L.V. Constitutional Justice in the Russian Federation. M., 1998. P. 242.*

13. *Gadzhiev H. Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a source of law // Right and Life. 2000. N 26.*

14. *The interview of the Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation V.A. Tumanov // State and Law. 1995. N 9. P. 6 - 7.*