Михайличенко И.В.

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СУБЪЕКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Mikhailichenko I.V.

LEGAL ANALYSIS OF SUBJECTS OF MUNICIPAL DEMOCRACY IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT

В современных условиях существование подлинно демократического и правового государства невозможно без развитого гражданского общества с активно встроенными в практическую жизнь механизмами общественного контроля и формами участия населения в общественной и государственной жизни, в том числе на местном уровне, поскольку местное самоуправление провозглашается в качестве одной из основ конституционного строя России. В этой связи в статье анализируются субъекты муниципальной демократии в системе местного самоуправления с выделением их признаков и сущностных характеристик.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная демократия, субъекты муниципально-правовых отношений, субъекты местного самоуправления, население.

In modern conditions existence of originally democratic and constitutional state is impossible without the developed civil society with the mechanisms of public control and forms of participation of the population in public and state life which are actively built in practical life, including at the local level because the local government is proclaimed as one of bases of the constitutional system of Russia. In this regard in article are analyzed the subjects of municipal democracy in the system of local government with identification of their signs and essential characteristics.

Keywords: local government, municipal democracy, subjects of municipal legal relations, subjects of local government, population.

18

Конституция,
государство и общество

Демократию со времен появления ее первых постулатов неизменно сопровождают два основополагающих вопроса, без которых исключается сама идея демократического властвования: кто и каким образом должен осуществлять власть в демократическом государстве? Первый вопрос должен находить односложный ответ в Основном законе государства: народом. На второй вопрос ответ предполагает проведение в жизнь принципов, являющихся базовыми для демократического политического режима (принципов правового государства, разделения властей, плюрализма, равенства всех перед законом, политической активности граждан, гласности и т.д.).

Поиски механизмов и способов осуществления демократии давно находятся в центре внимания правоведов и полити-

ков. Далее по тексту в статье при характеристике непосредственной демократии, реализуемой на уровне местного самоуправления, будем оперировать понятием «муниципальная демократия». Концепции муниципальной демократии придерживаются Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина [2]. Исследованию муниципальной демократии также посвящено несколько диссертационных работ С.В. Крамаренко, Ю.М. Лермонтова, А.А. Новоселова, Л.А. Нудненко, и других [5].

В современный период особенности муниципальной демократии определяют особым положением института местного самоуправления в системе российского народовластия, поскольку данному институту принадлежит центральная роль в сохранении и укреплении государствен-

ности, согласовании интересов общества и государства. Н.С. Бондарь в своей работе «Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России» дал определение муниципальной демократии, под которой понимается демократия «малых пространств», «основанная на единстве свободы и ответственности, самоуправленческая форма осуществления населением по месту жительства публичной власти, коллективных и индивидуальных прав граждан по самостоятельному решению в пределах, установленных Конституцией и действующим законодательством, вопросов местного значения, непосредственному обеспечению жизнедеятельности и оказанию муниципальных услуг в интересах местного сообщества и отдельных граждан» [1, с. 4].

А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян изложили свое авторское понимание теории муниципальной демократии в монографии «Конституционная ценность муниципальной демократии в России». И преимущественная значимость заключается в том, что местное самоуправление воплощает в себе тройственное единство институтов гражданского общества, правового положения личности и публичной власти.

Не менее важным представляется определение субъектного состава властвующих, и здесь мы сталкиваемся с рядом теоретических проблем, нуждающихся в осмыслении.

Развитие демократии требует непрерывной активизации инициативы и самостоятельности граждан, усиления их решающей роли в процессах экономического и политического развития. В теории муниципального права определение субъектов муниципальной демократии сводится к попыткам анализа терминов «субъекты муниципально-правовых отношений» и «субъекты местного самоуправления». При этом под субъектами муниципально-правовых отношений понимаются лица, участвующие в конкретных отношениях, урегулированных нормами муниципального права, и являющиеся носителями прав и обязанностей в сфере местного самоуправления [6, с. 24]. Таким образом, субъект муниципально-правовых отношений неразрывно связан с субъектом муниципального права: реализуя свою правосубъектность, он становится участником конкретного муниципально-правового отношения. Субъекты местного самоуправления – это субъекты права, уполномоченные законом на осуществление деятельности по реализации собственной компетенции местного са-

моуправления. Центральным признаком субъекта местного самоуправления является наличие у него собственной компетенции. При этом субъекты местного самоуправления и субъекты муниципально-правовых отношений – это не совпадающие понятия. У субъектов местного самоуправления и субъектов муниципально-правовых отношений различная правосубъектность. Понятие субъектов местного самоуправления является более узким. Все субъекты местного самоуправления являются субъектами муниципально-правовых отношений, но не все субъекты муниципально-правовых отношений могут быть субъектами местного самоуправления. Местное самоуправление не осуществляют, например, политические партии, предприятия и организации, а также другие лица, являющиеся субъектами отдельных муниципально-правовых отношений [4, с. 28].

Особый статус субъектов муниципальной демократии опосредуется их положением в системе управления обществом, правами и обязанностями, демонстрирующими социальную роль данных лиц в механизме осуществления народовластия на местном уровне. Попытаемся выделить признаки субъектов муниципальной демократии.

1. Субъекты муниципальной демократии участвуют в процессе осуществления местного самоуправления, разрешая вопросы местного значения, а также осуществляя деятельность, сопутствующую данным вопросам.

2. Субъекты муниципальной демократии отличает способность принимать решения властного характера. Например, решения, принятые населением на местном референдуме, имеют обязательный характер на территории соответствующего муниципального образования и не нуждаются в утверждении органами государственной власти, их должностными лицами, органами местного самоуправления (п. 7 ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ [7]). Юридическая значимость и сила действий субъектов муниципальной демократии различна и отличается по объему, но в любом случае есть основания говорить о наличии у них полномочий властного характера. Такими полномочиями наделены как отдельные граждане, так и население муниципального образования в качестве носителей народного суверенитета.

3. Некоторые из субъектов могут быть только субъектами муниципальной демо-

кратии, а значит, выступать субъектами муниципально-правовых отношений и являться носителями прав и обязанностей. Вне пределов реализации муниципально-правовых норм невозможно осуществление демократии на местном уровне населением муниципального образования, органами и должностными лицами органов местного самоуправления, органами территориального общественного самоуправления и пр.

В отечественной и зарубежной научной литературе демократия всегда ассоциируется с народом и соотнобразуется с его волей и интересами. Поэтому проблема кроется в самом определении сущности понятия «народ» и установлении «границ народовластия».

Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» развил положение Конституции России и установил, что население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Таким образом, российским законодательством закреплён приоритет форм прямого участия населения в реализации функций местного самоуправления, из чего делаем вывод, что именно население является основным субъектом в системе местного самоуправления, а также процесса осуществления муниципальной демократии. Выделим основные черты населения как элемента целого.

1. Население выступает особым субъектом муниципальной демократии. Такой тезис следует из статей 1 и 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которыми местное самоуправление осуществляется на территории муниципального образования специфическим субъектом – населением, реализующим свои права только в муниципально-правовых отношениях.

2. Население муниципального образования осуществляет свою власть непосредственно посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выбор-

ные и иные органы местного самоуправления. Высшим и непосредственным выражением воли населения являются местный референдум и муниципальные выборы.

3. Население муниципального образования составляют жители Российской Федерации, обладающие различными видами правоспособности, реализуя которую и проявляет себя такой субъект демократии на муниципальном уровне, как население муниципального образования. В число правоспособности входит гражданская (ст. 18 Гражданского кодекса Российской Федерации), избирательная, а также правоспособность осуществлять местное самоуправление и обращаться в органы местного самоуправления и к их должностным лицам.

4. Правосубъектность населения базируется на учредительном характере власти: являясь частью народа, проживающего на определенной территории, население является носителем суверенитета, то есть осуществляет свою власть непосредственно либо через органы местного самоуправления.

5. Население, воплощая свою деятельность, фокусирует ее на особый объект – вопросы местного значения, в их числе вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований. Гл. 3 Федерального закона определяет их перечень, определяя вопросы местного значения поселения, муниципального района, городского округа и городского округа с внутригородским делением. Актуальная редакция ФЗ № 131 с 1 января 2021 года дополнена п. 19 ч. 1 ст. 14.1 (права органов местного самоуправления городского, сельского поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений), п. 18 ч. 1 ст. 15.1 (права органов местного самоуправления муниципального района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных районов), п. 22 ч. 1 ст. 16.1 (права органов местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района).

6. Население осуществляет функции местного самоуправления самостоятельно (ч. 2 ст. 2 ФЗ № 131). Самостоятельное решение населением вопросов местного

значения предполагает наличие системы эффективно функционирующих демократических институтов, позволяющих выражать интересы и волю местного населения, а также свободы инициатив и выбора решений органов местного самоуправления на основе принадлежащих полномочий в рамках, установленных законом.

С 1 января 2021 года в Законе появилась новая статья 26.1 – «Инициативные проекты», направляемые в местную администрацию в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения, которых предоставлено органам местного самоуправления. Введение данной статьи повлекло за собой изменения части 1 статьи 25.1 (дополнена пунктом 4.2, в котором значатся вопросы выдвижения, подготовки, отбора и реализации инициативных проектов при проведении схода граждан в поселении, где полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан), части 7 статьи 27 (дополнена пунктом 7: «обсуждение инициативного проекта и принятие решения по вопросу о его одобрении в качестве исключительных полномочий собраний, конференций граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление»), части 6 статьи 27.1 (дополнена пунктом 4.1: «староста сельского населенного пункта вправе выступить с инициативой о внесении инициативного проекта по вопросам, имеющим приоритетное значение для жителей сельского населенного пункта»). Также Законом предоставлена возможность обсуждения вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения при проведении собрания граждан (часть 1 и 2 статьи 29), выявления мнения граждан о поддержке инициативного проекта при проведении опроса граждан (часть 2 статьи 31).

7. Население осуществляет права собственника в отношении имущества, составляющего муниципальную собственность. Данное положение проистекает из статьи 51 Федерального закона № 131, в которой указывается на то, что органы местного самоуправления в пределах собственной компетенции осуществляют все полномочия собственников. От имени муниципального образования они самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и

принимаемыми в их конкретизацию нормативными актами органов местного самоуправления.

Возвращаясь к новой статье 26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Закон также введена статья 56.1. – «Финансовое и иное обеспечение реализации инициативных проектов». Источником финансового обеспечения реализации инициативных проектов, предусмотренных статьей 26.1 Федерального закона, являются предусмотренные решением о местном бюджете бюджетные ассигнования на реализацию инициативных проектов. Граждане, индивидуальные предприниматели и образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации юридические лица в целях реализации конкретных инициативных проектов самостоятельно уплачивают на добровольной основе инициативные платежи, зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет. В случае, если инициативный проект не был реализован, инициативные платежи подлежат возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет.

8. Население как особый субъект муниципальной демократии имеет свой правовой статус, вытекающий из смысла Федерального закона № 131. Первым элементом правового статуса являются полномочия, к числу которых относятся, право определения структуры органов местного самоуправления, принятия устава муниципального образования, право изменения границ территории муниципального образования, их преобразование и т.д.

К числу элементов правового статуса относится ответственность населения, что непосредственно следует из формулировки статьи Федерального закона о том, что население решает вопросы местного значения «под свою ответственность», следовательно, на каждого жителя муниципального образования возлагается часть ответственности за реализацию свою полномочий. Механизм привлечения к ответственности предполагает применение санкций; в случае с населением достаточно трудно идентифицировать неблагоприятные последствия, которые оно понесет, поэтому в самом общем виде они представлены в виде низкого уровня социальных благ. Поэтому ответственность местного сообщества преобразуется, в юридическом смысле, в ответственность органов местного самоуп-

правления с возможностью контроля со стороны населения властных органов в процессе осуществления ими своей деятельности.

Право на осуществление местного самоуправления неотчуждаемо, так как население городских и сельских поселений независимо от их численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Поэтому еще одним элементом правового статуса являются гарантии деятельности населения. Основанием для такого вывода служит п. 4 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому федеральные органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.

Право отдельного гражданина России на осуществление местного самоуправления составляет основу права населения на местное самоуправление. Данное право прямо не называется во 2 главе Конституции Российской Федерации, посвященной правам и свободам человека и гражданина, однако косвенно находит отклик в ст. 32 в контексте провозглашения права гражданина на участие в управлении, а также его возможности избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Местное самоуправление благоприятно развивается не тогда, когда частные интересы являются инструментом для реализации общемуниципальных, а когда общемуниципальный интерес является средством и условием реализации частных. При этом общемуниципальные интересы не следует противопоставлять собственным интересам членов местного сообщества. Эти объективные интересы связываются с интересами других людей. Таким образом, первичным субъектом муниципальной демократии в системе местного самоуправления является гражданин как член местного сообщества.

При характеристике местного сообщества считаем необходимым выделить черты, опосредующие появление данного феномена в отечественной правовой науке:

1) общность людей (историческая, культурная, объединение по месту жительства и т.д.), именуемая термином «население» или «жители»;

2) территория или пространство в пределах определенных границ;

3) социальное взаимодействие субъектов;

4) чувство сообщества и психологическим осознанием себя его частью, скрепленное едиными ценностями, чувством принадлежности к сообществу и причастности к событиям, происходящим в нем, взаимной ответственностью субъектов.

Местное сообщество выступает в роли социальной общности, складывающейся как результат взаимодействия людей. В этом смысле его относят к разряду так называемых первичных групп, проявляющихся в качестве основы для формирования и реализации социальной сущности индивида и развития его правовой свободы. Территориальное устройство является залогом успешного функционирования и организации местного сообщества, при котором население приобретает возможность реализовывать принадлежащие им права и обязанности непосредственно по месту их проживания.

В дополнение к этому отметим, что, несмотря на то, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года не использует категорию «местное сообщество», он предусматривает возможность объединения части населения муниципального образования в территориальное общественное объединение (ст. 27 ФЗ). Такого рода общность применительно к муниципальной демократии приобретает особое звучание, поскольку именно на местном уровне население не только участвует в управлении посредством применения различных форм народовластия, но и самостоятельно решают вопросы местного значения. На этом фундаменте и происходит формирование такого института гражданского общества, как местное сообщество.

В свете прошедшей в 2020 году конституционной реформы нельзя не упомянуть изменения, затронувшие главу 8 Конституцию России. Некоторые поправки носят концептуальный характер в определении природы самоуправления на местах. При разработке проекта Конституции Российской Федерации в 1993 года за основу была принята теория самостоятельности местного самоуправления и особой сущности местной власти, отличной от власти государственной. В главу 1 под названием «Основы конституционного строя» разработчики включили ст. 12, провозгласившую базовый принцип местного самоуправления: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Однако в реальности разомкнуть еди-

ную систему управления, которая в течение нескольких десятилетий основывалась на идее централизации, оказалось невозможным. В ч. 2 ст. 132 Конституции России было закреплено положение, согласно которому органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Но в процессе взаимодействия органов государственной власти и формально независимых от них органов местного самоуправления периодически возникали проблемы, связанные с потребностью учитывать, с одной стороны, необходимость эффективного управления и, с другой стороны, самостоятельности местного самоуправления.

Поправки, внесенные в часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации, являются попыткой преодоления данного возникающего на практике противоречия: «Органы местного самоуправления и

органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Ключевое значение здесь имеет понятие публичной власти, введенное в оборот российской Конституции Законом о поправках, которое демонстрирует общность правовой и социальной природы, способов формирования и методов деятельности.

Примечательно, что сам Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ называется «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [3]. Базовая статья о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, осталась неизменной.

Литература

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2009. – 592 с.
2. Бондарь Н.С. Указ. соч. 592 с.; Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России: монография. – Ростов на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2012. – 198 с.; С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ, 2020. – 270 с.
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации – 16.03.2020. – № 11. – Ст. 1416.
4. Костюков А.Н. Субъекты муниципально-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 1. С. 28 – 34.
5. Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2013. – 234 с.; Лермонтов Ю.М. Конституционно-правовая институционализация муниципальной демократии в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 187 с.; Новоселов А.А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства Европейских стран: дис. ... канд. полит. наук. – Н. Новгород, 2006. – 168 с.; Нудненко Л.А. «Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики)»: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001. – 341 с.
6. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1999. 800 с.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

References

1. Bondar' N.S. Mestnoye samoupravleniye i konstitutsionnoye pravosudiye: konstitutsionalizatsiya munitsipal'noy demokratii v Rossii. – M.: Norma, 2009. – 592 s.
2. Bondar' N.S. Ukaz. soch. 592 s.; Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V. Konstitutsionnaya tsennost' munitsipal'noy demokratii v Rossii: monografiya. – Rostov na-Donu: Izdatel'stvo Yuzhnogo federal'nogo universiteta, 2012. – 198 s.;

S.V. Narutto, Ye.S. Shugrina. Munitsipal'naya demokratiya: ot teorii k praktike. M.: YurLitinform, 2020. – 270 s.

3. Zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii – 16.03.2020. – № 11. – St. 1416.

4. Kostyukov A.N. Sub'yekty munitsipal'no-pravovykh otnosheniy // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. 2003. № 1. S. 28 – 34.

5. Kramarenko S.V. Razvitiye institutov neposredstvennoy demokratii v mestnom samoupravlenii: teoretiko-pravovyye i prikladnyye aspekty: dis. ... kand. yurid. nauk. – Voronezh, 2013. – 234 s.; Lermontov YU.M. Konstitutsionno-pravovaya institutsionalizatsiya munitsipal'noy demokratii v sovremennoy Rossii: dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2009. – 187 s.; Novoselov A.A. Primeneniye kontseptsii «mestnoy demokratii» v sovremennoy protsesse gosudarstvennogo stroitel'stva Yevropeyskikh stran: dis. ... kand. polit. nauk. – N. Novgorod, 2006. – 168 s.; Nudnenko L.A. «Instituty neposredstvennoy demokratii v sisteme mestnogo samoupravleniya (problemy teorii i praktiki)»: dis. ... dokt. yurid. nauk. M., 2001. – 341 s.

6. Munitsipal'noye pravo Rossiyskoy Federatsii / Pod red. YU.A. Dmitriyeva. M., 1999. 800 s.

7. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: feder. zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. – 2003. – № 40. – St. 3822.

МИХАЙЛИЧЕНКО Илья Викторович, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Западный филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы. 236016, г. Калининград, ул. Артиллерийская, 62. E-mail: mihailichenko_iv@mail.ru

MIKHAILICHENKO Ilya Viktorovich, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration, Western Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service. 236016, Kaliningrad, st. Artillery, 62. E-mail: mihailichenko_iv@mail.ru