

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС НАСЕЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

В системе местного самоуправления РФ население выступает основным субъектом местного самоуправления. Это вытекает из смысла ст. 130 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» усилил статус населения, определив его и основным субъектом ответственности за осуществление местного самоуправления. Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление в Российской Федерации — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций¹.

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 25 июля 2011 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

Несмотря на ведущую роль населения как субъекта местного самоуправления, до сих пор юридически четко не определен его конституционно-правовой статус. Между тем ясность в определении конституционно-правовой статуса населения — ключевой вопрос понимания сущности местного самоуправления как института публичной власти.

С формально юридической точки зрения конституционно-правовой статус населения устанавливается нормами Конституции РФ, Федерального закона № 131-ФЗ, другими федеральными законами, конституциями, уставами, законами и иными нормативными правовыми субъектов РФ, а также нормативными правовыми актами муниципальных образований, являющимися источниками конституционного права РФ.

В содержательном отношении «конституционно-правовой статус» — видовое понятие по отношению к более общим категориям «правовой статус» и «статус».

Понятие статус (лат. status — состояние, положение) используется в различных отраслях права. В философском значении статус субъекта общественных отношений подразумевает его положение и связь с другими субъектами отношений. В правовом смысле субъекту присущ определенный круг прав и обязанно-

стей (полномочий). Именно в соответствии со своим статусом субъект приобретает права и на него возлагаются обязанности².

Категория «правовой статус» широко употребляется в российском законодательстве. Непосредственно в Конституции РФ используются понятия «основы правового статуса личности» (ст. 64), «статус субъекта Российской Федерации», «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации», «статус республики», «статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» (ч. 1, 2, 5 ст. 66, ч. 1 ст. 137). Еще более широко это понятие используется в иных источниках отрасли конституционного права.

В науке конституционного права ученые в этот термин также вкладывают различное значение³.

В отечественной литературе советского и постсоветского периодов первоначально понятие «правовой статус» в большей мере изучалось применительно к правовому положению личности. Правовой статус личности определялся как правовое состояние, характеризующее комплексом прав и обязанностей, а также другими правовыми качествами — правоспособностью и дееспособностью⁴, гарантиями реализации прав и свобод⁵, наличием ответственности и законных интересов личности, признаваемых и гарантируемых государством⁶, принадлежностью к гражданству⁷.

² См.: Ильин М.В. Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. — М., 1997. — С. 187-203.

³ См. об этом, например: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. — М., 2001. — С. 63; Бутусова Н.В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений. — Воронеж, 2005. — С. 30-31, 42-43; Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. — СПб., 2004. — С. 45-60.

⁴ См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. — М., 1979. — С. 24; Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. — 1986. — № 2. — С. 44; Колесников А.В. Административно-правовой статус исполнительных органов местного самоуправления: Дисс. на соиск. уч. ст. ... канд. юрид. наук. — Саратов., 2003. — С. 16.

⁵ См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. — М., 1997. — С. 28.

⁶ См.: Кучинский В.А. Личность, свобода, право. — М., 1979. — С. 115; Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. — Саратов, 1996. — С. 86; Он же. Лекция 11 Правовой статус личности: понятие, структура, виды. В кн. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — М.: Юрист, 1997. — С. 231.

⁷ См.: Воеводин Л.Д. Понятие правового положения личности и особенности статуса различных категорий лиц в СССР // Сов. государство и право / Под ред. С.С. Кравчука. — М., 1985. —

В последние два десятилетия в отечественной юридической науке появились исследования, посвященные правовому (конституционно-правовому) статусу субъектов государственной (публичной) власти, к которым относятся государство, народ, нация, население, государственно-территориальные образования, муниципальные образования, органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления и др.

В настоящее время лишь немногий круг исследователей, рассматривая правовой статус субъектов государственной (публичной) власти, выделяют только два его элемента: субъективные права и юридические обязанности⁸. Большинство ученых, изучающих правовой статус субъектов публичного права, используют более широкий подход.

В частности, Д.Д. Цабрия, рассматривая статус органов управления, включил в его содержание множество элементов: наименование, порядок и способы формирования, территория деятельности, задачи и функции, объем и характер властных полномочий, ответственность и многие другие⁹. В.И. Червонюк, определяя правовой статус органа государственной власти более узко, то есть как законодательно закрепленную совокупность прав и обязанностей органа власти, характеризующую его правовое положение в системе разделения властей, дает затем более широкую характеристику элементов данного статуса. Он к ним относит: социальное назначение, роль, задачи и функции; принципы организации и деятельности, характер взаимоотношений с иными органами власти; компетенция и государственно-властные полномочия; источники финансирования; форма правовых актов; право пользования государственными символами, официальное название; порядок формирования, внутренняя организация, порядок деятельности и используемые процедурные формы, гарантии деятельности, иммунитеты и др.¹⁰

Аналогичным образом большинство исследователей статуса российского государства, а также субъектов РФ придерживаются широкого подхода.

С. 139-150; Конституционный статус личности в СССР. — М., 1980. — С. 21-26.

⁸ См.: Поздняков П.Н. Правовое положение коллективных субъектов права: Дисс. на соиск. уч. ст. ... канд. юрид. наук. — Самара., 2003. С. 46-47; Колесников А.В. Указ. соч. С. 16-17.

⁹ См.: Цабрия Д.Д. Статус органов управления // Советское государство и право. — 1978. — № 2. — С. 126.

¹⁰ См.: Иванец Г.И., Коминский И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. Червонюка В.И. — М.: Юрид.лит., 2002. — С. 345.

Н.В. Бутусова пишет, что конституционно-правовой статус государства представляет собой правовое состояние этого субъекта, включающее в себя систему правовых связей (общих правоотношений), соответствующих специфике государства как субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений и его главному назначению и функциям. Далее Н.А. Бутусова уточняет, что, определяя структуру статуса государства, нужно помнить о публично-властной природе этого субъекта, о таких его свойствах, как обладание государственным суверенитетом, производным от суверенитета народа, о функциях государства, в частности функции правового регулирования общественных отношений в интересах защиты прав граждан, обеспечения устойчивого развития российского общества¹¹.

Как полагает А.Н. Лебедев, конституционный статус субъекта федерации — это совокупность установленных нормами основного закона государства прав, гарантий их реализации, обязанностей, ответственности субъекта федерации¹². А.И. Козлов относит к элементам статуса субъекта федерации права, полномочия, обязанности и ответственность, а также принадлежность к определенному виду субъектов¹³. По мнению А.А. Кондрашева, конституционно-правовой статус субъекта РФ состоит из трех обязательных элементов: прав, обязанностей и ответственности¹⁴.

Обобщая представленные позиции, можно констатировать весьма широкое структурирование элементов статуса субъекта публичной власти. В его содержание включают порядок формирования, задачи и функции, принципы деятельности, права и обязанности (полномочия), гарантии деятельности и ответственность. При этом очевидно, что структура статуса таких носителей публичной власти как общности (народ, население), территориально-публичное учреждение власти (государство, государственно-территориальное образование, муниципалитет) и исполнители публичной воли общностей (органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица) имеют разную сущностную и со-

держательную характеристику статуса. В частности, такой элемент статуса как территория присущ лишь территориально-публичным учреждениям власти. В свою очередь общности в отличие от органов власти являются первичными носителями публичной власти и обладают особыми исключительными полномочиями, реализуемыми в коллективных формах непосредственной демократии.

В каждой отрасли права формируется своя система норм, определяющих правовой статус субъекта правоотношений. Соответственно в юридической литературе выделяются конституционно-правовой, административно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой и другие отраслевые статусы субъектов права.

Правовой статус населения как субъекта местного самоуправления и публичной власти регулируется нормами различных отраслей права — конституционного, муниципального, административного, финансового, гражданского и других отраслей права. Соответственно правовой статус, регулируемый отраслями права, можно обозначить как конституционно-правовой, муниципально-правовой, административно-правовой, гражданско-правовой и т.д.

Таким образом, в понимании автора данной статьи, конституционно-правовой статус населения — это правовой статус, регулируемый нормами конституционного права.

Категория «конституционно-правовой статус» выполняет интегрирующую функцию, она позволяет сформировать базисный каркас правовых связей, характерных для других отраслей права в единую систему, единый комплекс. Как отмечает Е.И. Колюшин, разные по характеру и целевому назначению правовые связи называются его элементами. Нередко определение правового статуса того или иного субъекта конституционного права выводится путем перечисления основных элементов статуса¹⁵.

В отличие от муниципально-правового статуса конституционно-правовой статус населения формируется из базовых элементов правового статуса населения как субъекта местного самоуправления в Российской Федерации. Эти элементы определяются непосредственно в конституции, и как правило, разбиваются в статусных законах. Именно такой характер конституционно-правового регулирования присущ Конституции РФ, конституциям, уставам субъектов РФ и статусному федеральному закону о местном самоуправлении.

¹¹ См.: Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус российского государства: понятие, содержание, структура // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 4.

¹² См.: Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). — М., 1999. — С. 29.

¹³ См.: Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А.Е. Козлов. — М., 1997. — С. 223.

¹⁴ См.: Кондрашев А.А. Правовой статус субъекта Российской Федерации: опыт доктринального исследования // Изв. вузов. Правоведение. — 2003. — № 6. — С. 8.

¹⁵ См.: Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. — М., 1999. — С. 78-80; Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х тт. — М., 1982. Т. 2. — С. 140-141.

Следуя содержанию Конституции РФ и базисного Федерального закона № 131-ФЗ, можно было бы выделить четыре основных элемента конституционно-правового статуса населения в Российской Федерации:

- 1) основные (общие) принципы местного самоуправления,
- 2) права населения по осуществлению местного самоуправления и формы их реализации,
- 3) гарантии защиты интересов населения,
- 4) ответственность населения за осуществление местного самоуправления.

Правовой статус следует отличать от такого понятия как правоспособность, то есть способность населения и отдельных его представителей реализовывать свои конкретные права. Граждане и не граждане РФ, представляющие население муниципального образования обладают различными видами правоспособности, например, избирательной правоспособностью; гражданской правоспособностью (ст. 18 Гражданского кодекса РФ); жилищной правоспособностью (ЖК РФ) и др.

Базисным элементом конституционно-правового статуса населения являются основные (общие) принципы местного самоуправления. Эти принципы определяют характер и возможности реализации населением своих полномочий как источника и носителя местной публичной власти, и соответственно создают предпосылки для эффективной защиты правовыми средствами интересов населения. Именно с учетом этого качества В.И. Фадеев отмечает, что принципы местного самоуправления — это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами¹⁶. Имеются, правда, и определения принципов, не учитывающие ключевую роль населения, как субъекта местного самоуправления. В частности, И.В. Выдрин считает, что принципы местного самоуправления являются основополагающими подходами, задающими параметры местного самоуправления и обеспечивающими необходимую меру единства местного самоуправления в масштабах РФ¹⁷.

Федеральный закон № 131-ФЗ, как и предыдущий Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного само-

управления в РФ»¹⁸ не содержит единого перечня принципов местного самоуправления. Данные принципы отражены в содержании Федерального закона № 131-ФЗ и в названиях некоторых глав и статей. В частности, гл. 2 Федерального закона № 131-ФЗ называется «Принципы территориальной организации местного самоуправления», ст. 18 — «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления». Примечательно, что ни в ст. 2, раскрывающей содержание основных терминов и понятий, используемых в данном Законе, ни в его тексте не дается определения общих принципов местного самоуправления, а также общих принципов организации местного самоуправления как видового понятия. Все это оставляет широкое поле для научных исследований проблематики общих принципов местного самоуправления в Российской Федерации.

В научной и учебной литературе по конституционному и муниципальному праву проблематике принципов (организации) местного самоуправления (понятию, содержанию, классификации, пределам правового регулирования) уделяется значительное внимание¹⁹. При этом выдвигаются различные классификации и перечни данных принципов.

Так, Е.Б. Султанов, исходя из роли Конституции РФ и иерархических уровней взаимодействия субъектов местного самоуправления, выделяет несколько групп принципов. Первая — принципы (правила) взаимодействия всех участников самоуправленческих отношений, т.е. первого уровня, являются главными, исходными, и закрепляются в особом, учредительном нормативно-правовом акте — в Конституции РФ, поэтому являются конституционными принципами. Другая группа принципов связана с конкретизацией конституционных и закрепляется в законодательстве РФ²⁰.

Исходя из уровня регулирования и вида основ местного самоуправления, в научной литературе разграничиваются основные или общие принципы (организации) местного самоуправления и частные.

¹⁸ См.: СЗ РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.

¹⁹ См., напр.: Муниципальное право РФ / Под ред. Ю.А. Дмитриева. — М.: Профобразование, 2000; Фадеев В.И. Муниципальное право России. — М., 1994; Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 146-169; Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в РФ // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. — М., 1998.

²⁰ См.: Султанов Е.Б. Иерархия конституционных принципов местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 5.

¹⁶ См.: Фадеев В.И. Муниципальное право России. — М., 1994. — С. 33.

¹⁷ См.: Выдрин И.В. Муниципальное право России. — М., 2004. — С. 75-79.

К примеру, Ю.А. Дмитриев выделяет основные (общие) и частные (специальные) принципы. Под основными принципами он понимает исходные идеи, коренные начала, выражающие главное и решающее в организации и деятельности населения, формируемых им органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Частные принципы относятся им к отдельным сферам местного самоуправления.²¹

Конкретизируя обозначенные критерии дифференциации, С.Ю. Карабасов к частным принципам относит принципы территориальных, финансово-экономических, организационных основ местного самоуправления.²²

В контексте данного исследования по определению содержания конституционно-правового статуса населения интерес представляет выделение ключевых принципов местного самоуправления, которые обозначаются в юридической литературе как «основные», «общие», «конституционные» принципы.

По мнению В.А. Баранчикова, выделение основных (общих) принципов, позволяет превратить местное самоуправление в реальный институт народовластия, оформить структуру его органов, решить проблему вопросов местного значения в ее взаимосвязи с предметами ведения и компетенцией различных звеньев системы местного самоуправления, а также проблему гарантий осуществления населением своей власти на территории местного самоуправления.²³

По нашему мнению разграничение принципов на основные (общие) и частные имеет важное значение для дифференциации понятий конституционно-правовой статус и муниципально-правовой статус населения. Если основные (общие) принципы составляют основу конституционно-правового статуса, то частные принципы входят в содержание муниципально-правового статуса населения.

Исходя из положений п. «н» ст. 72 Конституции РФ, все больше внимания в юридической литературе уделяется понятию и характеристике общих принципов (организации) местного самоуправления.

Как справедливо отмечалось в юридической литературе, существенное влияние на теоретическое обо-

снование понятия общих принципов оказала позиция К.Ф. Шеремета²⁴, который подчеркивал, что в проблематике общих принципов главное — выявление степени обобщенности выраженных в принципах идей и, соответственно, в возможных вариантах правовых механизмов, устанавливаемых законодателем для их реализации на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации. Поэтому общие принципы — это не только «коренные начала и идеи», лежащие в основе организации и деятельности населения и формируемых им органов. Общие принципы обращены и к федеральным органам государственной власти, и к органам государственной власти субъектов РФ, поскольку местное самоуправление как институт публичной власти возникает, формируется и реализует свои функции в «системе координат» всех существующих властеотношений в Российской Федерации²⁵.

Основываясь на этих критериях, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев к общим принципам местного самоуправления предложили относить: а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения; б) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; в) сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан; г) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; д) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; е) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; ж) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; з) законность в организации и осуществлении местного самоуправления; и) гласность местного самоуправления; к) сочетание коллегиальности и единоначалия в местном самоуправлении; л) государственные гарантии местного самоуправления²⁶.

Более дифференцированную классификацию общих принципов предлагает В.А. Баранчиков. Он выделяет следующие общие принципы местного самоуправления: население — главный субъект властеотношений в местном самоуправлении; право населения городских, сельских и иных поселений независимо

²¹ См.: Дмитриев Ю.А. Понятие, принципы, предмет и методы муниципального права // Муниципальное право РФ / Под ред. Ю.А. Дмитриева. — М.: Профобразование, 2000. — С. 10-11.

²² См.: Карабасов С.Ю. Общие принципы организации местного самоуправления // Административное и муниципальное право. — 2009. — № 3.

²³ См.: Баранчиков В.А. Муниципальное право. — М., 2000. — С. 47.

²⁴ См.: Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. — С. 158.

²⁵ См.: Шермет К.Ф. Система и содержание общих принципов организации местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. — М., 1998. — С. 47.

²⁶ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. — М., 2006. — С. 97-125.

от его численности на осуществление местного самоуправления; обеспечение двухзвенной системы муниципальных образований в местном самоуправлении; организационно-юридическое обособление местного самоуправления от органов государственной власти и функциональная связь между ними; многообразие форм организации местного самоуправления; соответствие полномочий местного самоуправления его материально-финансовым возможностям; законность в деятельности местного самоуправления; ответственность в системе местного самоуправления; соблюдение прав и свобод человека и гражданина; государственные гарантии местного самоуправления²⁷.

Следует признать, что не все из выделенных В.А. Баранчиковым общих принципов местного самоуправления выдержали проверку временем. В частности, указанный им принцип права населения поселений на осуществление местного самоуправления независимо от его численности, был закреплен в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 12). Теперь же новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» специально установил критерии численности населения поселений, соблюдение которых необходимо для организации местного самоуправления (ст. 11).

Проводя сравнение основных и общих принципов местного самоуправления, выделяемых в юридической литературе, неизбежно приходишь к выводу о том, что речь должна идти об одном и том же понятии. Другое важное методологическое положение — проведение отличий между общими принципами местного самоуправления и общими принципами организации местного самоуправления. В отличие от общих принципов организации местного самоуправления, выразившихся на практике в Федеральном законе № 131-ФЗ в широком спектре регулируемых вопросов, общие принципы местного самоуправления — это основные, основополагающие принципы, предопределяющие сущность, цели и особенности местного самоуправления в системе публичной власти. В этой связи данные принципы адекватным образом могли бы по форме своего закрепления стать конституционными принципами. На практике, однако, не все основные (общие) принципы местного самоуправления становятся конституционными.

Вторым элементом конституционно-правового статуса являются права населения по осуществлению

местного самоуправления, которые реализуются в соответствующих формах. Представляется важным рассматривать в единстве права и формы осуществления населением местного самоуправления.

Конституция РФ устанавливает систему основных прав и форм непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. В ч. 2 ст. 230 Конституции РФ устанавливается, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления. Таким образом, население и отдельные граждане могут реализовывать право на местное самоуправление через формы прямой и представительной демократии, при этом Конституция РФ предусматривает равные гарантии их реализации²⁸.

Основные права, условия и порядок реализации форм участия населения в осуществлении местного самоуправления нашли свое закрепление в гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ, а также в других федеральных законах. Конституции, уставы и законы субъектов РФ развивают и дополняют формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Необходимо отметить, что по своей природе права населения, аналогичны понятию прав народов, а не прав граждан. Вместе с тем большинство исследователей не склонны противопоставлять права населения и права граждан на осуществление местного самоуправления и относят их к институту правового положения личности.

Так, Н.С. Бондарь пишет, что с точки зрения базовых конституционно-правовых ценностей муниципальной демократии местное самоуправление выступает прежде всего как институт индивидуальных и коллективных прав населения по самостоятельному и под свою ответственность решению вопросов местного значения, т.е. институт правового положения личности²⁹.

Рассматривая население в качестве источника и носителя публичной власти, важно учитывать, что природа его прав имеет публично-правовой характер, их целью является осуществление власти, а их

²⁸ См.: Шевченко Н.В. Законодательное определение местного самоуправления требует конституционной корректировки // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы Международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 г./Под ред. проф. С.А. Авакьяна. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. — С. 634.

²⁹ См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. — М.: «НОРМА», 2008. — С. 36.

²⁷ См.: Баранчиков В.А. Муниципальное право. — М., 2000. — С. 47.

ненадлежащая реализация влечет за собой определенные негативные правовые последствия (например, признание выборов или референдума несостоявшимися вследствие неявки избирателей, то есть их пассивного отношения к выборам). Особую природу имеют права по осуществлению контроля за деятельностью органов местного самоуправления и применению мер ответственности (например, выражение недоверия и отзыв). По своей природе эти права близки к полномочиям. Не случайно, иногда в работах по местному самоуправлению в отношении населения говорится не только о правах, но и о полномочиях. В частности, тот же Н.С. Бондарь пишет, что, обладая свободой в формировании органов местного самоуправления, население муниципального образования в то же время располагает и властными полномочиями по отношению к этим органам и их должностным лицам, включая возможность установления различных форм их ответственности перед населением, в том числе досрочное прекращение полномочий путем отзыва³⁰.

Круг прав населения весьма разнообразен и не может рассматриваться как завершенная система. По мере расширения степени вовлечения населения и его отдельных представителей в осуществление местного самоуправления могут возникать новые виды прав (полномочий). В настоящее время среди основных прав населения отечественные правоведы называют право выбирать структуру органов местного самоуправления, право на изменение границ территории муниципального образования, на преобразование муниципальных образований, на принятие устава муниципального образования, право на местные выборы и местный референдум и др.³¹

Представляется важным различать права населения и права индивидов (граждан, лиц без гражданства, иностранцев) по участию в осуществлении местного самоуправления. Отсюда формы осуществления населением местного самоуправления можно было бы различить на коллективные и индивидуальные.

К коллективным формам осуществления населением местного самоуправления относятся выборы органов местного самоуправления; местный референдум, собрания, сходы, конференции; опрос, всенародное обсуждение вопросов местного значения; коллективное обращение в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления;

территориальное общественное самоуправление; коллективная правотворческая инициатива; публичные слушания; отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; другие формы прямого волеизъявления (в частности, массовые акции или публичные мероприятия — митинги, уличные шествия и пикеты, наказания избирателей, петиции, акции массового протеста и даже массового сопротивления власти и др.).

Существуют также индивидуальные формы участия населения путем реализации каждым индивидом его права на местное самоуправление. Это право каждого гражданина (в определенных случаях иностранца и лица без гражданства) избирать и быть избранным в органы местного самоуправления; участвовать в местном референдуме, опросе, всенародном обсуждении; участвовать в решении вопросов местного значения на собраниях, сходах, конференциях; получать равный доступ к муниципальной службе; обращаться в органы и к должностным лицам местного самоуправления; получать полную и объективную информацию о деятельности органов местного самоуправления; участвовать в публичных слушаниях; голосовать по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; участвовать в других формах прямого волеизъявления.

В контексте понимания основного содержания конституционно-правового статуса населения особое место в системе форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления конечно же занимают коллективные формы. Такие формы являются способами непосредственного решения населением вопросов местного значения.

Третьим элементом конституционно-правового статуса населения являются гарантии защиты интересов населения³², которые являются одновременно гарантиями местного самоуправления в целом.

Гарантии местного самоуправления — сложная категория, включающая систему гарантий, обеспечивающих публично-правовую, организационную и финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления; судебную и иные правовые формы защиты местного самоуправления как института публичной власти.

³⁰ См.: Бондарь Н.С. Указ. соч. — С. 50.

³¹ См.: Усманова Р.М. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 5.

³² См.: Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (Конституционно-правовой аспект): Дис. на соиск. уч. ст. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 1998. — С. 84.

В ст. 12 Конституции РФ установлено, что в Российской Федерации не только признается, но и гарантируется местное самоуправление. Более подробно конституционно-правовой статус местного самоуправления определен в гл. 8 Конституции РФ и Федеральном законе № 131-ФЗ. Этот Федеральный закон в соответствии с его преамбулой определяет государственные гарантии местного самоуправления в Российской Федерации.

Следует отметить, что в отличие от ранее действующей редакции в новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержится специальной главы о гарантиях местного самоуправления. Однако это не означает, что федеральный законодатель отказался от установления законом таких гарантий. Правовые гарантии местного самоуправления закреплены в различных статьях данного Федерального закона, а также в иных федеральных законах.

В системе гарантий выделяются как общие гарантии, так и специальные гарантии защиты интересов населения.

Общие гарантии предоставляются со стороны государства и создают основные условия для осуществления местного самоуправления. К ним относятся: запрет на ограничение прав местного самоуправления; обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями, а также самими органами местного самоуправления и гражданами; рассмотрение обращений граждан, а также органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, государственными должностными лицами, организациями, к которым эти обращения направлены для защиты интересов населения; гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления; судебная защита местного самоуправления.

К специальным гарантиям защиты интересов населения можно отнести закрепленные Федеральным законом № 131-ФЗ полномочия населения по контролю за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, по возможности отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, а также другие виды и меры ответственности перед населением должностных лиц и органов местного самоуправления.

Не следует отождествлять ответственность населения и ответственность перед населением. В частно-

сти, такое отождествление наблюдается в некоторых комментариях к Федеральному закону № 131-ФЗ³³.

Между тем ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неисполнение или ненадлежащее осуществление своих задач и функций, выраженные в санкциях правовых норм³⁴. Меры ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления выступают гарантиями конституционно-правового статуса населения как субъекта права на местное самоуправление.

Четвертый элемент конституционно-правового статуса населения — ответственность населения как носителя публичной власти за осуществление местного самоуправления. Концепция такой ответственности была заложена в ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, ... самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

По сути, такое же, но менее детализированное определение ранее содержалось в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ: местное самоуправление в России — это признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Еще ранее в рамках межгосударственного правового регулирования Декларация о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества, принятая Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 г., определила местное самоуправление как систему организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства (ст. 1).

³³ См.: Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова). — М.: «Ай Пи Эр Медиа», 2010.

³⁴ См.: Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Государственное и муниципальное управление: Словарь-справочник. — Саратов, 2005. — С. 72.

Необходимо отметить, что данная концепция отличается от принципа ответственности, закрепленного в Европейской хартии местного самоуправления. В п. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления записано, что под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. В данном случае говорится об ответственности именно органов местного самоуправления, в то время как в Российской Федерации вводится новое понятие «ответственность самого населения». Речь идет о наступлении для населения неблагоприятных последствий от неправильного проявления своей воли и (или) ненадлежащего осуществления необходимых действий. Это может быть связано, в частности, с неправильным выбором должностных лиц и представителей для осуществления местного самоуправления, неверной расстановкой приоритетов местного самоуправления, пассивностью на-

селения и его отдельных представителей в использовании форм непосредственной демократии либо недостаточной активностью в защите собственных интересов.

В настоящее время отечественные ученые больше пишут об ответственности перед населением³⁵. Между тем проблему ответственности самого населения как источника и активного участника в осуществлении местной власти следует признать одной из центральных в современной концепции демократии. Местное самоуправление является частью системы демократии, поэтому данная проблема должна быть актуализирована в теории и практике конституционного права.

Обобщая изложенное необходимо подчеркнуть, что вопросы понимания и содержания конституционно-правового статуса населения как субъекта местного самоуправления, выделения его основных элементов — относительно новая и практически неразработанная в науке конституционного права проблема. Автор надеется данной статьей привлечь к ней внимание со стороны ученых и практиков.

Библиографический список:

1. Алексеев И.А. Структура, функции и принципы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по законодательству Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — №1. — С. 59-63.
2. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. — М.: «НОРМА», 2008. — 592 с.
3. Выдрин И.В. Муниципальное право России. — М., 2004. — 256 с.
4. Кашо В.С. О критериях выделения муниципально-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 2. — С. 61-63.
5. Кашо В.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления как предмет муниципального правотворчества // Журнал российского права. — 2011. — № 6. — С. 35-40.
6. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. — М., 2006. — 669 с.
7. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. — М., 1999. — 329 с.

³⁵ См.: В.И. Власов. Актуальные вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 8; Щепачев В.А. Ответственность органов местного самоуправления перед населением муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2010. — № 2; Фатин К.А. К вопросу о концепции института ответственности выборных лиц местного самоуправления перед населением // Юридический мир. 2009. № 2; Кашо В.С. О критериях выделения муниципально-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 2; Кашо В.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления как предмет муниципального правотворчества // Журнал российского права. — 2011. — № 6; Алексеев И.А. Структура, функции и принципы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по законодательству Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 1.

8. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова). — М.: «Ай Пи Эр Медиа», 2010. — 788 с.
9. Султанов Е.Б. Иерархия конституционных принципов местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 5. — С. 30-33.
10. Усманова Р.М. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 5. — С. 30-35.
11. Фатин К.А. К вопросу о концепции института ответственности выборных лиц местного самоуправления перед населением // Юридический мир. — 2009. — № 2. — С. 24-26.
12. Щепачев В.А. Ответственность органов местного самоуправления перед населением муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2010. — № 2. — С. 13-16.

References (transliteration):

1. Alekseev I.A. Struktura, funktsii i printsipy otvetstvennosti sub'ektov munitsipal'no-pravovykh otnosheniy po zakonodatel'stvu Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2011. — №1. — С. 59-63.
2. Bondar' N.S. Mestnoe samoupravlenie i konstitutsionnoe pravosudie: konstitutsionalizatsiya munitsipal'noy demokratii v Rossii. — М.: «NORMA», 2008. — 592 с.
3. Vydrin I.V. Munitsipal'noe pravo Rossii. — М., 2004. — 256 с.
4. Kasho V.S. O kriteriyakh vydeleniya munitsipal'no-pravovoy otvetstvennosti // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2011. — № 2. — С. 61-63.
5. Kasho V.S. Otvetstvennost' organov i dolzhnostnykh lits mestnogo samoupravleniya kak predmet munitsipal'nogo pravotvorchestva // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2011. — № 6. — С. 35-40.
6. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Munitsipal'noe pravo RF. — М., 2006. — 669 с.
7. Ovchinnikov I.I. Mestnoe samoupravlenie v sisteme narodovlastiya. — М., 1999. — 329 с.
8. Postateynyy kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (pod red. A.G.Babicheva, S.Yu.Naumova). — М.: «Ай Пи Эр Медиа», 2010. — 788 с.
9. Sultanov E.B. Ierarkhiya konstitutsionnykh printsipov mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2009. — № 5. — С. 30-33.
10. Usmanova R.M. Naselenie kak sub'ekt mestnogo samoupravleniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2006. — № 5. — С. 30-35.
11. Fatin K.A. K voprosu o kontseptsii instituta otvetstvennosti vybornykh lits mestnogo samoupravleniya pered naseleniem // Yuridicheskiy mir. — 2009. — № 2. — С. 24-26.
12. Shchepachev V.A. Otvetstvennost' organov mestnogo samoupravleniya pered naseleniem munitsipal'nogo obrazovaniya // Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. — 2010. — № 2. — С. 13-16.