

Л.А. Нудненко

## Понятие субъекта непосредственной демократии в системе местного самоуправления

Российское законодательство признает основным субъектом права на местное самоуправление население городских и сельских поселений. Ст. 130 Конституции Российской Федерации закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Гарантией этого права является норма ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., согласно которой население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Это право прямо не названо в главе 2 Конституции РФ, посвященной правам и свободам человека и гражданина. В косвенной форме право гражданина на местное самоуправление находит выражение в ст. 32 в связи с провозглашением права гражданина на участие в управлении и его возможности избирать и быть избранным, в том числе в органы местного самоуправления. К сожалению, редакция названной статьи действующей Конституции РФ в отличие от аналогичной нормы Основного Закона 1978 г. говорит лишь о возможности гражданина участвовать в управлении государством, опуская при этом такое же право в отношении общества. Подобный подход не согласуется с идеей народовластия (ч. 2 ст. 3), а также нормами главы 8 Конституции РФ [1, с. 24].

Право на осуществление местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» граждане осуществляют в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Названный Федеральный закон закрепляет равные права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям (ч. 2, ст. 3) [2, с. 14–15]. Обладая свойствами, характерными для местного самоуправления в целом, право гражданина на осуществление местного самоуправления имеет

особую правовую природу. Анализ вышеприведенной нормы ст. 3 Федерального закона позволяет выделить следующие аспекты юридического содержания права гражданина на осуществление местного самоуправления.

Во-первых, право граждан на местное самоуправление – это личное субъективное право, которое является одной из правовых форм опосредования общественных отношений между органами местного самоуправления и гражданином по участию в управлении делами местного сообщества,

Во-вторых, право гражданина на осуществление местного самоуправления является одной из разновидностей реализации предусмотренного ст. 32 Конституции Российской Федерации права участвовать в управлении делами государства и муниципального образования. Государство признает право населения в лице составляющих его граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления. Изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения граждан, проживающих на соответствующей территории. Поэтому право гражданина на местное самоуправление следует рассматривать как политическое право. Это позволяет считать его органической составной частью правового статуса гражданина в Российской Федерации,

В-третьих, в силу того, что право гражданина на местное самоуправление выражает наиболее существенные коренные отношения между органами местного самоуправления и гражданином, оно закреплено в Конституции Российской Федерации и является конституционным. Таким образом, право гражданина на местное самоуправление – составная часть не только правового, но и, прежде всего, конституционного статуса гражданина,

В-четвертых, право граждан Российской Федерации на местное самоуправление – это неотъемлемое, неотчуждаемое право, осуществляемое непрерывно, постоянно. Оно принадлежит каждому гражданину на протяжении всей его жизни по достижении установленного законом возраста. Гражданин не может быть лишен права на осуществление местного самоуправления ни решением суда, ни тем более другими государственными органами и органами местного самоуправления,

В-пятых, согласно ст. 3 Федерального закона от 28 августа 1995 г. граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, независимо от пола, расы, национальности, языка,

происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Это позволяет сделать вывод о многогранности форм осуществления права на местное самоуправление, которое реализуется через институты как непосредственной, так и представительной демократии,

В-шестых, пространственными пределами осуществления права граждан на местное самоуправление являются городские, сельские поселения и другие муниципальные образования, где проживают граждане.

Итак, если ст. 130 Конституции Российской Федерации, а также ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве субъекта местного самоуправления в самом общем виде закрепляют население муниципального образования, то ст. 3 этого же Федерального закона гласит о праве граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления. Следовательно, первичным субъектом права на местное самоуправление является гражданин Российской Федерации.

Правомерна постановка вопроса о соотношении понятий «население» и «граждане». Согласно словарю русского языка под населением понимаются жители какого-нибудь места [3, с. 357]. Ими могут быть граждане, иностранцы и лица без гражданства, которых можно обозначить одним термином «жители». Очевидно, что в состав населения прежде всего должны входить жители, т.е. люди, постоянно проживающие на его территории. Вместе с тем действующее российское законодательство допускает включение в состав населения еще одной категории – граждан, «преимущественно проживающих» на территории муниципального образования (п. 4 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г.). В данном случае речь идет о гражданах, не проживающих на территории данного муниципального образования, но имеющих на этой территории на праве собственности недвижимое имущество и уплачивающих налоги в местный бюджет. Таким образом, под населением муниципального образования следует понимать жителей, т.е. лиц, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования.

При этом следует различать понятия «население муниципального образования» и «состав политического представительства населения муниципального образования», т.е. тех людей, которые принимают от имени населения муниципального образования решения по вопросам, отнесенным к

его компетенции [4, с. 20]. Критериями для отнесения лиц к составу политического представительства населения муниципального образования являются:

- 1) наличие или отсутствие у лица российского гражданства;
- 2) возрастной ценз;
- 3) длительность проживания лица на территории муниципального образования;
- 4) общая правоспособность лица.

Российское гражданство составляет первый критерий, по которому определяется «состав политического представительства населения муниципального образования». Российское государство во всяком человеке признает и уважает достоинство личности. Но объем прав и обязанностей, предоставляемых тому или иному лицу, государство ставит в прямую зависимость от гражданства, устанавливая права и обязанности в полном объеме лишь для российских граждан. В связи с этим интересным представляется вопрос об участии в местном самоуправлении иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории России. Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Так, иностранные граждане и лица без гражданства не могут избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также принимать участие в местных референдумах, голосовании по досрочному отзыву депутатов и выборных должностных лиц.

Вместе с тем российское законодательство не устанавливает запрет для иностранных граждан и лиц без гражданства участвовать в собраниях (сходах) по месту жительства с правом совещательного голоса, использовать право обращений в органы местного самоуправления.

В юридической литературе была высказана мысль о несправедливости отстранения от участия в решении жизненно важных проблем местной жизни тех иностранцев и лиц без гражданства, которые постоянно или длительное время проживают на территории России. В связи с этим было предложено принятие нормы об участии иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории России, в формировании органов местного самоуправления [4, с. 21]. Такое решение вопроса отвечало бы смыслу и содержанию ст. 17 Конституции, согласно которой в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражда-

нина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. До положительного решения вопроса в российском законодательстве иностранцы и лица без гражданства участвуют в осуществлении местного самоуправления в ограниченных случаях и поэтому не входят в состав политического представительства населения муниципального образования,

Входят ли в состав политического представительства населения муниципального образования беженцы и вынужденные переселенцы? Для этого прежде всего необходимо уточнить содержание понятий «вынужденный переселенец» и «беженец». Вынужденный переселенец – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка. По перечисленным обстоятельствам вынужденным переселенцем признается: 1) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации; 2) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации. Вынужденным переселенцем также признается иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах территории Российской Федерации по вышеуказанным обстоятельствам (ст. 1 Федерального закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в ред. 20 декабря 1995 г. [5]). Беженец – прибывшее или желающее прибыть на территорию Российской Федерации лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации, которое было вынуждено или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться насилию или иному преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политичес-

ких убеждений (ст. 1 Федерального закона Российской Федерации «О беженцах» от 19 февраля 1993 г.) [6]).

Законы Российской Федерации, определяющие правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев, регламентируют права и обязанности этой категории лиц только социально-экономического характера, не касаясь политических прав и обязанностей, к которым относится право на осуществление местного самоуправления путем прямого волеизъявления. При решении вопроса об участии в местном самоуправлении беженцев и вынужденных переселенцев следует учитывать фактор наличия у них гражданства. Полным объемом политических прав, провозглашенных Конституцией Российской Федерации, в том числе правом на осуществление местного самоуправления путем прямого волеизъявления, обладают вынужденные переселенцы, являющиеся гражданами России и постоянно или длительное время проживающие на территории муниципального образования. Что касается беженцев и вынужденных переселенцев, не обладающих гражданством России, то их правовой статус в области осуществления политических прав совпадает с правовым статусом иностранцев.

Конституция Российской Федерации не устанавливает возрастной ценз для осуществления гражданами права на местное самоуправление. Думается, что здесь применимо общее правило, установленное ст. 60 Конституции Российской Федерации, согласно которому гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Именно по достижении 18-летнего возраста граждане принимают участие в выборах органов местного самоуправления, местном референдуме, досрочном отзыве депутатов и выборных должностных лиц, в осуществлении народной правотворческой инициативы, собраниях и сходах по месту жительства. Вместе с тем действующее законодательство не устанавливает запрет для лиц моложе 18 лет участвовать в собраниях (сходах) по месту жительства, местных обсуждениях с правом совещательного голоса, направлять обращения в органы местного самоуправления, государственные органы и общественные объединения. При определении круга лиц, входящих в состав политического представительства населения муниципального образования, существенное значение имеет срок проживания лица на территории соответствующего муниципального образования, Конституция Российской Федерации прямых предписаний по этой проблеме не содержит. Отправным пунктом для решения этого вопроса может служить содержание п. 4 ст. 4 Федерального закона

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г., предусматривающего, что федеральными конституционными законами, федеральными законами могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином Российской Федерации активного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием гражданина на определенной территории Российской Федерации. Указанные условия не могут содержать какие-либо требования относительно продолжительности и срока такого проживания [7]. Это условие распространимо и на порядок реализации права участвовать в местном референдуме и других формах прямого волеизъявления граждан Российской Федерации в системе местного самоуправления. Таким образом, состав политического представительства населения муниципального образования составляет совокупность дееспособных граждан Российской Федерации, по общему правилу достигших 18 лет, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования, обладающих соответствующими конституционными правами и наделенных в установленном законом порядке правом решения вопросов местного значения. Именно данная категория лиц обладает всеми возможностями осуществления права на местное самоуправление посредством всех предусмотренных российским законодательством институтов прямого волеизъявления. Иностранцы, лица без гражданства, постоянно или длительное время проживающие на территории муниципального образования, могут участвовать в осуществлении местного са-

моуправления с помощью ограниченного круга институтов прямого волеизъявления. Например, они могут: направлять обращения в органы местного самоуправления, должностным лицам, подписывать петиции, присутствовать на собраниях (сходах) граждан по месту жительства с правом совещательного голоса. Поэтому нельзя согласиться с мнением, что политическое представительство от имени населения осуществляет совокупность жителей, а не граждан Российской Федерации [4, с. 26].

Личность может вступать в отношения управления, связанные с участием в местном самоуправлении путем прямого волеизъявления, прежде всего, как член определенного объединения – избирательного корпуса, собрания граждан по месту жительства, инициативной группы по досрочному отзыву депутата или выборного должностного лица. Вместе с тем личность может вступать в отношения управления непосредственно как индивид, реализуя, например, право обратиться в орган местного самоуправления с изложением предложения об улучшении его деятельности, участвуя в обсуждении проекта решения представительного органа местного самоуправления и т.д. Итак, человек – первичный субъект непосредственной демократии в системе местного самоуправления. Вторичными субъектами непосредственной демократии являются коллективные субъекты: избирательный корпус муниципального образования, собрания граждан по месту жительства, инициативные группы граждан в связи с подачей петиций, возбуждением вопроса об отзыве выборного должностного лица или члена выборного органа местного самоуправления.

## Литература

1. Богданова Н.А. К вопросу о конституционной природе местного самоуправления // Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. М., 1996.
2. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1997.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1978.
4. Лагуткин А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации. М., 1995.
5. СЗ РФ. 1995. №52. Ст. 5110.
6. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. №12. Ст. 425.
7. Российская газета. 1997. 25 и 30 сент.