

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Д. С. Панов*

НАСЕЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье исследуется проблема определения ключевого субъекта муниципальной власти и местного самоуправления. Законодательство не раскрывает значение термина «местное население». Конституционный Суд РФ и ряд исследователей уделяют особое внимание местным сообществам. В связи с этим проанализирован контекст использования указанных терминов в федеральном законодательстве и практике Конституционного Суда РФ, а также различные подходы к их определению в юридической литературе. Выявляются и анализируются некоторые особенности основного субъекта локального уровня публичной власти. Неясная правовая сущность данного феномена не способствует самоидентификации граждан как участников муниципального процесса. Делается вывод о необходимости законодательного раскрытия понятия населения муниципального образования. При этом население должно определяться как субъект муниципальной власти, содержание которой также требует законодательного уточнения.

Ключевые слова: местное самоуправление, местное население, муниципальное образование, местное сообщество, муниципальная власть

В ч. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) для определения субъекта, в интересах которого осуществляется местное самоуправление, используется формулировка «местное население». Конституция РФ относит осуществление местного самоуправления также к компетенции населения. Термин «население» встречается в большом количестве федеральных законов, около 20 из которых составляют правовую основу местного самоуправления.

Население по смыслу, придаваемому ему федеральным законодательством, является не простой совокупностью жителей, а властным субъектом, обладающим определенными признаками¹. Законодателем хотя и регламентируется правосубъектность местного населения в рамках функционирования муниципального образования, решения вопросов местного значения на его территории, но не дается определение этого понятия. Иначе говоря, «законодательство характеризует

* Панов Дмитрий Сергеевич – аспирант Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва), e-mail: dpanov@hse.ru.

¹ Докторова А. Т. Народ и население как субъекты властеотношений // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 4. С. 3–6.

статический (внешний) правовой статус населения, но не отражает его экзистенциальный (внутренний) уровень правового бытия как носителя правосознания и процесса правового смыслообразования»¹.

Полномочия населения выстраиваются на основе гарантий прав граждан на осуществление местного самоуправления, закрепленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 1 мая 2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131). Вместе с тем такими правами обладают далеко не все жители муниципального образования. По мнению Конституционного Суда РФ, муниципальная власть должна обеспечивать права и законные интересы именно тех граждан, чье постоянное или преимущественное проживание на территории соответствующего муниципального образования дает основание для отнесения их к населению данного муниципального образования². Учитывая, что согласно ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (ред. от 1 апреля 2019 г.) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ, приведенный вывод Конституционного Суда РФ следует трактовать как обязательное условие реализации населением муниципальной власти. Учет мнения лиц, временно проживающих или владеющих недвижимостью на территории муниципального образования, также необходим.

Н. Л. Сковрон определяет несколько аспектов категории «население»: 1) граждане Российской Федерации, достигшие возраста, установленного для реализации своих прав на осуществление местного самоуправления; 2) жители, объединенные общей территорией; 3) лица, зарегистрированные по месту жительства на территории муниципального образования, вне зависимости от гражданства и возраста³. К последним относятся и лица, которые по тем или иным причинам не обладают полной гражданской дееспособностью, что не позволяет им реализовать свои избирательные права. Несмотря на то что далеко не все граждане, даже официально зарегистрированные на территории муниципального образования (не говоря уже о тех, кто проживает на данной территории без регистрации), обладают правом принимать участие в прямых формах осуществления муниципальной власти (местные выборы, референдум, сход и т. д.)⁴, все они так или иначе участвуют в правоотношениях по осуществлению местного самоуправления (например, через территориальное общественное самоуправление, институт муниципальных услуг или своих представителей)⁵. Следовательно, указанные лица обладают общим публичным интересом.

¹ Чихладзе Л. Т., Иванский В. П. Правовая жизнь населения муниципального образования как субъекта права в контексте феноменологического подхода // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 55–59.

² Определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 1998 г. № 151-О.

³ Сковрон Н. Л. Муниципальное образование: население и его жизненные потребности // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2014. № 1. С. 44–47.

⁴ Например, лица, не достигшие возраста реализации права избирать и быть избранным, недееспособные граждане, т. е. лица, интерес которых в решении вопросов местного значения от их имени осуществляется другими лицами.

⁵ Лисовицкий Д. А. О значении термина «население муниципального образования» и некоторых подходах к исследованию проблемы субъекта права местного самоуправления // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 4. С. 113–124.

Дискретность осуществления форм прямой демократии отчасти объясняет низкую активность населения по отстаиванию своей самостоятельности при осуществлении муниципальной власти. А. Н. Рыков также отмечает низкий уровень правосознания граждан, который не способствует их самоидентификации как единого властного субъекта, что позволяет сделать вывод о декларативности конституционных норм, касающихся самостоятельности осуществления местного самоуправления населением, и «ненужности» такой самостоятельности самому населению¹.

С этим выводом нельзя согласиться, поскольку отсутствие общественного контроля и потенциала самоорганизации вкупе с формальностью демократических процедур делают неэффективным осуществление не только муниципальной власти, но и власти государственной. Уровень активности местного населения при решении вопросов местного значения в конкретном муниципальном образовании не может влиять на содержание его правосубъектности. Восприятие гражданами себя как участников муниципально-властных отношений способствует формированию единого местного сообщества в границах муниципального образования, однако не может быть условием для реализации муниципальной власти, в том числе населением.

Представляется, что основной субъект муниципальной власти необходимо понимать максимально широко и включать в него всех лиц, проживающих и / или зарегистрированных по месту жительства на территории муниципального образования. Ограничение населения исключительно лицами, которые постоянно или преимущественно проживают на территории муниципального образования, необоснованно исключает из данного круга лиц тех, чьи интересы затрагиваются муниципально-властными решениями, что может привести к игнорированию их интересов в ходе формирования публичного интереса.

Конституционный Суд РФ еще в 1998 г. признал, что граждане, которые не голосовали вообще или голосовали, но не за победивших на выборах кандидатов, тем не менее, легитимизируют результаты таких выборов². Развивая данную правовую позицию, можно прийти к выводу, что местные жители, не участвующие в различных формах непосредственной демократии в муниципальном образовании, фактически решают вопросы местного значения, поскольку одним из таких вопросов и является формирование органов местного самоуправления. Такая «обязанность» в известной мере формальна. Однако В. В. Таболин отмечает, что формализм легитимизации власти органов местного самоуправления сопряжен с проблемами правоприменения (правовой нигилизм, недоверие к муниципальным органам, коррупция, социальные и межнациональные конфликты и т. д.), а не сущности муниципальной власти³.

При реализации населением различных форм муниципальной власти воля и власть территориального публичного коллектива проявляются как воля и власть каждого его члена и представляют собой совокупную, а не единую волю, поскольку, как уже отмечалось, часть граждан могут не выразить своей позиции⁴.

Судья Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарь сделал вывод о том, что «осуществление местного самоуправления как публичной власти и, соответственно,

¹ Рыков А. Н. К вопросу о принципах формирования местной публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 18–20.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П.

³ Таболин В. В. К вопросу о конституционно-правовой природе самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 36–39.

⁴ Чиркин В. Е. Публичная власть. М., 2005. С. 53.

развитие муниципальной демократии одновременно в индивидуально-личностном разрезе предполагает процесс реализации субъективных публичных (муниципальных) прав членов местного сообщества, направленный на обеспечение, прежде всего, социально-экономических, культурных, равно как и политических, интересов и потребностей граждан по месту жительства... Причем наибольшая приближенность муниципальной власти к населению и объективная (повседневно складывающаяся) общность интересов членов местного сообщества обуславливают... наименьшее расхождение между целями политической свободы местного сообщества, с одной стороны, и политической свободы каждого из его членов – с другой»¹.

Местные сообщества упоминаются и в правоприменительной практике. Так, Конституционный Суд РФ в постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П в качестве субъекта местного самоуправления наряду с населением выделяет местное сообщество: оно названо первичным субъектом права на местное самоуправление, тогда как органы местного самоуправления признаются организационно-правовым выражением власти местного сообщества. Властный характер деятельности местного сообщества вытекает также из иных позиций Конституционного Суда РФ², в частности определяющих предназначение муниципальных образований, а именно осуществление муниципальной власти как власти местного сообщества.

Учитывая юридическую силу решений Конституционного Суда РФ, важно выяснить, являются ли понятия «население» и «местное сообщество» в муниципальном праве идентичными и каково определение первичного субъекта муниципальной власти.

Федеральный закон № 131 местные сообщества не упоминает, однако данный термин встречается в законодательстве субъектов РФ. Закон г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 (ред. от 5 июня 2019 г.) «Об организации местного самоуправления в городе Москве», фактически повторяя определение понятия местного самоуправления, изложенное в ст. 1 Федерального закона № 131, называет именно местное сообщество субъектом, осуществляющим деятельность по решению вопросов местного значения на территории Москвы. При этом данный Закон подразумевает под местным сообществом совокупность жителей внутригородского муниципального образования, не обладающую никакими иными признаками, и использует при регулировании конкретных правоотношений категорию «население», которая по своему содержанию совпадает с категорией «местное сообщество».

Часть 2 ст. 67 Устава Московской области от 11 декабря 1996 г. № 55/96-ОЗ (ред. от 13 июня 2019 г.) определяет местное сообщество как население, проживающее на территории муниципального образования и объединенное общими интересами в решении вопросов местного значения. Здесь уже население описывается как совокупность проживающих на территории муниципального образования лиц. Кроме того, в ст. 72 Устава местные сообщества Московской области названы субъектами осуществления местного самоуправления. К тому же к участникам местного самоуправления отнесены участники местного сообщества.

Согласно ч. 1 ст. 37 Устава города Севастополя от 14 апреля 2014 г. № 1-ЗС (ред. от 29 ноября 2016 г.) местное самоуправление в г. Севастополе – это деятельность именно местного сообщества по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения. При этом Закон

¹ Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М., 2008. С. 19.

² См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П.

г. Севастополя от 30 декабря 2014 г. № 102-ЗС (ред. от 26 марта 2018 г.) «О местном самоуправлении в городе Севастополе» называет местное самоуправление формой осуществления своей власти жителями г. Севастополя (а не местными сообществами), обеспечивающей решение населением города вопросов местного значения исходя из интересов населения г. Севастополя с учетом исторических и иных местных традиций. То есть названный Закон в качестве субъекта как местного самоуправления, так и муниципальной власти называет жителей / население всего субъекта РФ. Данное юридико-техническое решение регионального законодателя нельзя признать удачным.

Законодательство иных субъектов РФ если и упоминает местные сообщества, то не раскрывает значение этой категории.

По мнению Т. К. Ковалевой, местные сообщества характеризуются чувством общности граждан и их психологической идентификацией с самим сообществом¹. И. И. Мелехина, определяя понятие местного сообщества, не только делает акцент на буквальном толковании данного термина (территориальное, локализованное объединение людей), но и раскрывает его качественные характеристики (группа людей, проживающих на определенной территории, имеющих сходные взгляды и убеждения, а также взаимодействующих на основе единства в целях достижения согласия интересов), фактически отождествляя понятия «местное сообщество» и «община»². Вместе с тем И. И. Мелехина отмечает, что для успешного функционирования местного сообщества как формы организации граждан для реализации своих прав и свобод по месту жительства необходимо не только законодательное регулирование его правового статуса, но и высокий уровень самоорганизации населения. То есть предполагается, что термины «население» и «местное сообщество» не тождественны.

Н. С. Бондарь называет местное сообщество не только субъектом, но и источником местной публичной власти, а также институтом гражданского общества – разновидностью территориального коллектива. Автор фактически делает вывод об идентичности термина «население», используемого в Конституции РФ и Федеральном законе № 131, и термина «местное сообщество». Н. С. Бондарь трактует местное сообщество как «население, проживающее на территории городского, сельского поселения или нескольких поселений, объединенных общей территорией, едиными условиями жизни и общими интересами в самостоятельном (под свою ответственность) осуществлении муниципальной власти и, соответственно, решении хозяйственно-экономических, социально-культурных, иных вопросов местного значения, и обладающее самоуправленческими полномочиями, реализуемыми непосредственно самим населением или его выборными органами»³. Иными словами, речь идет о территориальном коллективе граждан (местное население), обладающем определенными свойствами (единые условия жизни и общие интересы при реализации муниципальной власти).

Данное определение исключает из перечня субъектов, способных осуществлять муниципальную власть, органы местного самоуправления. Ключевым свойством местного сообщества в рамках предложенной концепции является его исключительность в качестве субъекта муниципальной власти. С приведенным выводом трудно согласиться. Наличие собственной властной компетенции у органов

¹ Ковалева Т. К. Развитие местных территорий и местных сообществ: векторы совпадают // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 61–63.

² Мелехина И. И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003. С. 35–63.

³ Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 43.

и должностных лиц местного самоуправления предполагает свободу усмотрения при решении конкретных вопросов. Учитывая, что издаваемые органами и должностными лицами местного самоуправления нормативные правовые акты обязательны на территории муниципального образования, население выступает в качестве объекта управления в таких правоотношениях. Следовательно, можно предполагать существование нескольких субъектов муниципальной власти.

О. И. Баженова, обосновывая соответствие Конституции РФ и Федеральному закону № 131 регионального законодательства, регулирующего статус местных сообществ как субъектов местного самоуправления, приходит к аналогичному выводу, хотя и отмечает, что «местное сообщество» – это социологическое понятие¹. Исходя из определения, данного М. М. Курячей², местное (муниципальное) сообщество обладает теми же полномочиями, что и местное население. В таком случае необходимость расщепления конституционного понятия «население» представляется сомнительной.

И. В. Бабичев предполагает, что население включает в себя местные сообщества в пределах муниципального образования³. Общий публичный интерес граждан, частные интересы которых связаны с конкретной территорией, формируется на основании территориально-общественных, публично-правовых связей. Местное сообщество и население соотносятся как общее и частное. Таким образом, население как властный субъект является хотя и наиболее крупным, однако не единственным местным сообществом муниципального образования, а также характеризуется наличием властных полномочий в решении вопросов местного значения. В связи с этим необходимо трактовать население как местное сообщество, обладающее определенными признаками, а не наоборот.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П ориентировал законодателя на то, чтобы обеспечить участие в муниципальных выборах функционирующих в рамках местных сообществ территориальных коллективов (общественных организаций, профессиональных групп, организаций по интересам и т. п.) сообразно их численности, организованности, степени вовлечения в решение вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании, а также граждан индивидуально. В данном случае в рамках населения конкретного муниципального образования также предполагается существование локально-территориальных объединений жителей⁴. Они могут быть как формальными, так и не оформленными юридически, однако в силу общих интересов входящих в них граждан они так или иначе могут взаимодействовать с иными субъектами в рамках осуществления местного самоуправления.

Предложения о введении в федеральное законодательство понятия «местное сообщество»⁵ имеют целью охарактеризовать пространственно-территориальное единство определенной части населения с учетом сущностных критериев ее

¹ Баженова О. И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 31–35.

² Курячая М. М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 29–33.

³ Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М., 2010. С. 114.

⁴ Джагарян Н. В. Пределы партийного опосредования избирательных прав на муниципальных выборах: национальная практика и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 43–48.

⁵ Бабичев И. В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 66–72.

обособления, выделения ее в качестве самостоятельного субъекта; причем такое единство обеспечивается наличием у соответствующих лиц взаимных интересов, связанных с организацией жизнедеятельности по месту проживания, которые и интегрируют их в единую и целостную территориальную общность. Вместе с тем указанные признаки присущи и субъекту муниципальной власти, именуемому «населением», поскольку его понимание исключительно как простого перечня местных жителей не будет юридически корректным.

Принятие концепции местного сообщества как совокупности жителей, не только территориально объединенных общими интересами, но и являющихся властным субъектом, привело бы либо к неоправданно подробной классификации местных сообществ (от которой зависел бы объем их полномочий), либо к игнорированию интересов более мелких локальных групп местным сообществом (населением) всего муниципального образования как властного субъекта.

Предложенная Е. С. Шугриной модель одноуровневого местного самоуправления, которое должно осуществляться небольшими локальными сообществами в границах сложившихся населенных пунктов, демократична в своей сути, однако с точки зрения управления и финансового обеспечения их деятельности фактически нереализуема, поскольку ее применение повлекло бы создание неоправданно большого количества муниципальных образований¹.

По словам А. А. Сергеева, Конституционный Суд РФ использует формулировку «местное сообщество» для обозначения группы граждан, объединяемых фактом регистрации по месту жительства на определенной территории². Данный факт предоставляет гражданину право на участие в осуществлении местного самоуправления и не требует ни согласия самого гражданина, ни одобрения других граждан. С таким выводом трудно согласиться. Как уже отмечалось, в правоотношениях, возникающих в связи с проживанием граждан в конкретном муниципальном образовании, могут принимать участие и лица, не обладающие регистрацией по месту жительства в таком муниципальном образовании.

Местное сообщество, таким образом, – это совокупность жителей определенной территории, сформированную для реализации ими своих прав по решению вопросов, представляющих общий интерес. Население же как субъект муниципальной власти включает в себя всех жителей муниципального образования вне зависимости от их прямого волеизъявления, а также форм объединения. Общий же интерес населения находится в публичной сфере управления муниципальным образованием и осуществления местного самоуправления. В связи с этим если осуществление местного самоуправления как такового возможно местными сообществами, то муниципальная власть реализуется только населением муниципального образования.

Именно деятельность населения регулируется Конституцией РФ и Федеральным законом № 131. Местное население характеризуется наличием системы социальных взаимосвязей. Интенсивность таких взаимодействий не влияет на способность населения принимать властные решения, хотя и может сказаться на качестве этих решений, а также на отражении в них интересов всего населения. В настоящее время отсутствуют основания – как правовые, так и фактические – для наделения местных сообществ публично-властными функциями. Механи-

¹ Шугрина Е. С. Понятие и состав территории муниципального образования, особенности правового регулирования и правоприменительной практики // Нарутто С. В., Шугрина Е. С., Исаев И. А., Алебастрова И. А. Территория в публичном праве. М., 2013. С. 218.

² Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 120.

ческое включение местного сообщества в систему субъектов муниципальной власти приводит лишь к неоправданной терминологической путанице. Простая замена слова «население» формулировкой «местное сообщество» в Федеральном законе № 131 без внедрения эффективных механизмов по привлечению населения к решению вопросов местного значения не позволит решить проблему незаинтересованности граждан в местном самоуправлении.

В юридической литературе предпринимаются попытки дать определение термину «население». Е. С. Бутурлина понимает под ним совокупность индивидов, объединенных естественными причинами в исторически сложившиеся социальные и иные общности, различающихся по индивидуально определенным качествам и образующих в итоге единую социально-экономическую и политическую государственно-организованную общность людей¹. Данное определение касается всего населения государства, а не местного населения. Вместе с тем понимание населения как системы, состоящей из различных объединений граждан, которые обладают общими интересами, заслуживает внимания, поскольку применимо и к местному населению.

Определение общего понятия «население» для различных уровней публичной власти дает А. Т. Докторова. По ее мнению, данную категорию характеризуют следующие признаки: привязанность к конкретной территории (например, муниципального образования); политико-правовая связь с государством; несовпадение с кругом лиц, обладающих избирательным правом; общность целей, связанная с местом проживания; возможность привлекать к ответственности органы публичной власти². Применительно к уровню местного самоуправления данный подход имеет два существенных недостатка: не учитывается возможность иностранных граждан участвовать в осуществлении местного самоуправления, а также не решен вопрос о соотношении возможностей по привлечению к ответственности органов местного самоуправления населением и государством.

Исследуя категорию местного населения, И. А. Алексеев отмечает, что его муниципальная ответственность сочетает в себе элементы политической и правовой ответственности³. Вместе с тем правовая ответственность населения за осуществление местного самоуправления невозможна по определению, поскольку население само несет ответственность за будущее муниципального образования и нет необходимости в негативном воздействии на него со стороны государственного принуждения. Федеральный закон № 131 также не предусматривает юридической ответственности населения.

Л. Т. Чихладзе и В. П. Иванский используют феноменологический подход для определения местного населения как носителя общественного правосознания – совокупности жителей муниципального образования, обладающей правосознанием и способностью принимать активное участие в правовой жизни посредством правовой коммуникации⁴. Вместе с тем полагаем, что правильнее говорить не о коллективном правосознании граждан, обладающих правом на участие в местном самоуправлении, а об их самосознании как лиц, принимающих участие в местном самоуправлении.

¹ Бутурлина Е. С. Население как признак государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002. С. 4.

² Докторова А. Т. Ответственность органов публичной власти перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 36–38.

³ Алексеев И. А. К вопросу о соотношении муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 59–63.

⁴ Чихладзе Л. Т., Иванский В. П. Указ. соч. С. 55–59.

Е. И. Бычкова называет местное население объединением жителей определенной территории, имеющих общие интересы в решении вопросов местного значения¹. Данная дефиниция достаточно широка для того, чтобы только населением всего муниципального образования исчерпать перечень субъектов местного самоуправления. При условии, что таких объединений может быть несколько в рамках одного муниципального образования, необходимо выделить субъект, способный осуществлять именно властные полномочия.

Так, Д. Г. Шустров, ссылаясь на практику Конституционного Суда РФ², отмечает, что только население муниципального образования является субъектом права на самостоятельное осуществление не только местного самоуправления, но и муниципальной власти³. Действительно, взаимосвязанные положения ч. 2 ст. 3, ст. 12 и ч. 2 ст. 130 Конституции РФ свидетельствуют о наличии у населения муниципального образования властных полномочий, которые могут быть реализованы как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Оно вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ), в том числе путем воздействия в различных не противоречащих закону формах на выборных должностных лиц местного самоуправления.

Таким образом, именно местное население как сложносоставной, определенным образом организованный территориальный публичный коллектив муниципального образования представляется ключевым субъектом муниципальной власти⁴. Население – не простая совокупность физических лиц, ему присущи взаимодействия между ними и их объединениями, характеризующиеся привязанностью к территории проживания, а также их способность принимать общеобязательные решения. Тем самым для обозначения субъекта муниципальной власти предлагаем использовать термины «население», «местное население», «население муниципального образования» в едином смысле – как территориальный коллектив граждан, объединенных общим публичным интересом.

Исходя из изложенного можно сделать следующие выводы.

Существует несколько подходов к определению основного субъекта муниципальной власти. В частности, некоторые авторы в качестве такового называют народонаселение муниципальных образований⁵. Однако основные споры ведутся вокруг терминов «население» и «местное сообщество». Необходимость интерпретации местных сообществ как эквивалента упоминаемого Конституцией РФ и Федеральным законом № 131 населения не выявлена. Свойства, приписываемые местным сообществам как властным субъектам, либо присущи и населению в его правовом понимании, либо носят социологический характер.

Частота употребления Конституционным Судом РФ термина «местное сообщество» не позволяет его игнорировать. По нашему мнению, местные сообщества – это локальные объединения жителей муниципального образования, кото-

¹ Бычкова Е. И. Некоторые проблемы правовой регламентации муниципального правотворчества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 43–45.

² Абзацы 1, 3, 4 п. 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П.

³ Шустров Д. Г. Разделение властей как проблема теории и практики государственной организации России в практике российского конституционного правосудия // Современные проблемы организации публичной власти: моногр. М., 2014. С. 359.

⁴ Бабичев И. В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления. С. 66–72.

⁵ Шестакова О. В., Школяренко Е. А. Муниципально-правовая ответственность как часть института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 5. С. 47–52.

рые основаны на общности интересов, связанных с конкретной территорией проживания. «Местные сообщества» – это обобщающий термин, в рамках которого различные формы консолидации и самоуправления физических лиц рассматриваются через призму их влияния на осуществление местного самоуправления.

Вместе с тем население как субъект муниципальной власти и, следовательно, местного самоуправления также обладает характеристиками, присущими местным сообществам. Это публичность связывающих участников интересов и общепобязательность принимаемых решений по определенному кругу вопросов, т. е. наличие властных функций. Интересы местных сообществ являются структурными элементами публичного интереса населения, который может быть реализован через институты муниципальной власти.

Кроме того, если теоретически население можно определить как самый крупный, но лишь один из видов местных сообществ конкретного муниципального образования, то фактически население объединяет в себе всех жителей муниципального образования, а также остальные местные сообщества. При этом максимально широкое понимание жителей муниципального образования как лиц, обладающих правом на осуществление местного самоуправления, служит конкретизации пределов воздействия муниципальной публичной власти в муниципальном образовании, поскольку нельзя забывать, что население является не только субъектом, но и объектом властного воздействия.

Список литературы

Алексеев И. А. К вопросу о соотношении муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12.

Бабичев И. В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3.

Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М., 2010.

Баженова О. И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7.

Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М., 2008.

Бутурлина Е. С. Население как признак государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002.

Бычкова Е. И. Некоторые проблемы правовой регламентации муниципального правотворчества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4.

Джагарян Н. В. Пределы партийного опосредования избирательных прав на муниципальных выборах: национальная практика и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2.

Докторова А. Т. Народ и население как субъекты властеотношений // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 4.

Докторова А. Т. Ответственность органов публичной власти перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4.

Ковалева Т. К. Развитие местных территорий и местных сообществ: векторы совпадают // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7.

Курячая М. М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.

Лисовицкий Д. А. О значении термина «население муниципального образования» и некоторых подходах к исследованию проблемы субъекта права местного самоуправления // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 4.

Мелехина И. И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003.

Рыков А. Н. К вопросу о принципах формирования местной публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8.

Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006.

Сковрон Н. Л. Муниципальное образование: население и его жизненные потребности // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2014. № 1.

Таболин В. В. К вопросу о конституционно-правовой природе самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12.

Чиркин В. Е. Публичная власть. М., 2005.

Чихладзе Л. Т., Иванский В. П. Правовая жизнь населения муниципального образования как субъекта права в контексте феноменологического подхода // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3.

Шестакова О. В., Школяренко Е. А. Муниципально-правовая ответственность как часть института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 5.

Шугрина Е. С. Понятие и состав территории муниципального образования, особенности правового регулирования и правоприменительной практики // *Нарутто С. В., Шугрина Е. С., Исаев И. А., Алебастрова И. А.* Территория в публичном праве. М., 2013.

Шустров Д. Г. Разделение властей как проблема теории и практики государственной организации России в практике российского конституционного правосудия // Современные проблемы организации публичной власти: моногр. М., 2014.