
НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ САМОУПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ: ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕГУЛЯТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА

Н.В. Джагарян

Кафедра муниципального права и природоохранного законодательства
Южный федеральный университет
ул. М. Горького, 88, Ростов-на-Дону, Россия, 344000

В статье предложено авторское обоснование относительно самостоятельно правового режима муниципального регулирования отношений публичного представительства, складывающихся в системе местного самоуправления. На основе анализа современной доктрины и использования различных методов исследования выявляются и рассматриваются особенности этого правового режима, его основные признаки.

Ключевые слова: правовое регулирование; правовой режим; местное самоуправление; муниципальное правотворчество; представительная демократия.

Муниципальное правотворчество системно связано с муниципальной представительной демократией. Предполагая выявление, формирование и выражение в нормативно-правовых актах муниципального уровня воли местного сообщества, оно служит прежде всего сферой реализации соответствующих институтов представительства, одним из решающих функциональных проявлений представительной демократии местного уровня.

Именно через муниципальные институты представительной демократии в основном обеспечивается универсальность и постоянство волеобразования населения, в том числе в юридическом, нормативно-регулятивном выражении.

Поскольку же муниципальное правотворчество выступает одной из необходимых форм реализации не только муниципальной власти, но и права граждан на осуществление местного самоуправления [4.С. 39–41], самим процессом муниципального правотворчества опосредована реализация права граждан на представительство в местном самоуправлении.

С другой стороны, муниципальное правотворчество, безусловно, является существенной инструментальной основой для правовой организации, обеспечения и развития муниципальной представительной демократии, правовой (регуляционной) формой самоупорядочения представительства местного сообщества.

По своему социально-правовому предназначению муниципальное правотворчество призвано прежде всего обеспечивать необходимый юридический инструментарий для инициативного саморазвития местных сообществ.

Это в полной мере касается и той сферы самоуправленческих отношений, в которой проявляются (реализуются) муниципальные институты представительной демократии. Местные сообщества в меру признаваемой за ними конституционной самостоятельности должны иметь возможность автономного (самостоятельного в рамках закона) институционального и организационного самоопределения в адекватных для этого юридических формах, чтобы эффективно решать вопросы местного самоуправления, закреплять и совершенствовать (в том числе создавая новые, экспериментальные) институты (формы) самоорганизации и публичного представительства, отвечающие как сложившемуся опыту муниципального строительства, так и стратегическим целям развития муниципального образования.

Европейская Хартия местного самоуправления вкладывает в понятие местного самоуправления значение, предполагающее право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею (п. 1 ст. 3); предусматривает полноту свободы действий органов местного самоуправления для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти (п. 2 ст. 4); обязывает к тому, чтобы местные органы власти имели возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры (п. 1 ст. 6).

По смыслу приведенных конвенционных положений правотворческая компетенция, охватывающая собой в том числе вопросы определения организационно-властной системы самоуправленческих отношений, относится к существенным признакам местного самоуправления, а законное право на регулирование и управление определенными общественными делами, согласно Пояснительному докладу к Хартии, «должно быть подкреплено средствами их эффективного осуществления» [8].

Именно в неразрывной взаимосвязи обеспечительно-организационных и эволютивных, инициативно-созидательных начал в основном и заключается конституционная ценность муниципальном правотворчества. А.Е. Гавришев справедливо акцентирует внимание на том, что муниципальное правотворчество является выражением не только самоуправленческих начал, показателем самостоятельности населения в нормативно-правовой регламентации вопросов местного значения, но одновременно выступает показателем демократизма российской государственности; именно поэтому муниципальное правотворчество пользуется не только поддержкой, но и гарантируется государством [3. С. 27].

Муниципальное регулятивно-правовое воздействие на отношения, связанные с организацией и функционированием институтов представительной демократии в системе местного самоуправления, характеризуется определенными особенностями.

С одной стороны, они проистекают из специфики муниципального правотворчества и задаются его атрибутивными признаками, такими как особый состав субъектов муниципального правотворчества, локально-территориальный масштаб, самостоятельный, хотя и подзаконный характер, реализация через ин-

ституты местного самоуправления, особая предметная сфера реализации, организационная обособленность, сравнительно высокий уровень динамизма, сравнительно высокая степень адекватности (соответствия) регулируемым отношениям, системный характер [5].

С другой стороны, такие особенности обусловлены более глубокими моментами, связанными с пониманием самой природы, закономерностей и целей развития той предметной сферы, которая охватывается правовым воздействием, т.е. характеристиками муниципальной представительной демократии [6].

А.А. Белкин, анализируя нормативные средства конституционного воздействия, сформулировал оригинальный подход, согласно которому в регулятивной структуре правового воздействия на общественные процессы следует выделять и такой инструментальный уровень, как концепция правового регулирования, причем концепция, с его точки зрения, является в инструментальной структуре права ее высшим уровнем и воздействует на использование низших по отношению к ней уровней — методов и способов правового регулирования.

Концепция, пишет А.А. Белкин, как собственно юридическая характеристика правовых комплексов охватывает их цели, юридическую силу, специально-юридические принципы построения и функционирования, пределы воздействия на общественные отношения, направленность регулирования на сохранение, развитие одних и подавление, ограничение других отношений, круг лиц, коллективов и организаций, выступающих в качестве адресатов правовых норм, общий характер правомочий и обязательств государства в его связях с субъектами права [1. С. 21–22].

По мысли А.А. Белкина, концепция правового регулирования содержит в своих элементах куда меньше исторической универсальности, чем методы и тем более способы правового регулирования, она определяется характером государственной политики, придающей элементам концепции определенное социально-политическое наполнение.

Следуя этому методологическому подходу, можно предположить, что производная от конституционно-нормативной модели и реально складывающихся в социальной действительности отношений муниципальной представительной демократии концепция ее правового регулирования предопределяет и наличие относительно самостоятельного муниципального регулятивно-правового режима нормативного обеспечения муниципальной представительной демократии. Этот режим выражает единство целей, принципов и средств правового воздействия на данную сферу общественных отношений, а также характеризуется специфическими способами его формирования, связанными с особым составом субъектов правотворческой деятельности.

Использование категории «режим» в данном контексте в целом не расходится со сложившимися в отечественной юриспруденции представлениями о правовом режиме как об особом порядке правового регулирования, который выражается в определенном сочетании юридических средств и создает желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права. Такой особый

порядок, разумеется, не может не включать в себя принципиально-целевые, концептуально-методологические основания его установления — в единстве с властно-волевыми стремлениями субъекта правотворческой деятельности они как раз и определяют набор и соотношение используемых юридических средств правового воздействия.

С учетом этих оговорок выделим следующие, наиболее важные особенности муниципального регулятивно-правового режима нормативного обеспечения муниципальной представительной демократии.

1. Исходным в понимании режима муниципального регулятивно-правового воздействия на отношения, связанные с организацией и функционированием институтов представительной демократии в системе местного самоуправления, является его основная и приоритетная ориентация на создание условий для как можно более полной и эффективной реализации права на представительство в местном самоуправлении, что предполагает обеспечение необходимой инфраструктурной (институциональной) основы для осуществления этого права в конкретном муниципальном образовании, а также в достаточной степени стабильных, разнообразных и интенсивных процедурно-процессуальных форм, методов и средств выражения и отстаивания интересов местного сообщества и входящих в его состав субъектов.

В принципиальном плане эта характеристика рассматриваемого режима обусловлена конституционным императивом прав человека и возложенной на местное самоуправление обязанностью по обеспечению этих прав (ст. 2 и 18 Конституции РФ).

Но вместе с тем право граждан на представительство в местном самоуправлении относится к основополагающим сущностным элементам местного самоуправления, призванного обеспечивать решением населением вопросов местного значения через выборные и иные органы местного самоуправления, а также участие граждан в управлении делами государства через своих представителей (ч. 1 ст. 132, ч. 1 ст. 130 Конституции РФ), в связи с чем муниципально-правовое регулятивное обеспечение этого права объективно выступает условием реального существования местного самоуправления и его нормального функционирования в соответствии с конституционно определенными целями и принципами.

2. Следует указать на непосредственно связанную с предшествующей характеристикой данного режима его ярко выраженную обеспечительно-гарантирующую направленность.

Речь идет в данном случае о необходимости дополнительного (в соотношении с установленным на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) гарантирования права на представительство в местном самоуправлении, равно как и иных примыкающих к нему прав граждан на местное самоуправление, а также о возможности расширения в ряде случаев нормативного содержания этих прав за счет муниципально-правового признания новых прав.

Н.С. Бондарь и М.А. Чернышев еще в середине 1990-х гг. указывали на необходимость закрепления в уставе прав и свобод членов местного сообщества,

причем посредством их конкретизации, развития и закрепления дополнительных гарантий осуществления этих прав; не исключается, с их точки зрения, закрепление в уставе и дополнительных прав для отдельных категорий граждан [2. С. 71–72].

Поскольку Конституция РФ признает человека, его права и свободы, высшей ценностью и возлагает на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать эти права, местное самоуправление — как форма осуществления народом своей власти — связано этой обязанностью в той же степени, что и государственная власть, хотя и реализует ее несколько иными, отличными от собственно государственно-властных, способами, методами и средствами.

Определяемое по своему смыслу правами и свободами человека и гражданина (ст. 18 Конституции РФ), местное самоуправление не может быть лишено возможности, в частности в рамках реализации нормы ч. 1 ст. 55 Конституции РФ, осуществлять акты признания (формально-юридической фиксации) связанных с решением вопросов местного самоуправления фактически сложившихся или вытекающих из перспективного характера самоуправленческих отношений прав и свобод, если даже таковые не получили установления на уровне закона или иного исходящего непосредственно от государственной власти официального акта.

Тем более естественными для муниципальных образований являются регулятивно-обеспечительные полномочия по дополнительному гарантированию прав, связанных с функционированием институтов представительства в системе местного самоуправления, а также по принятию мер, направленных на расширение возможностей граждан участвовать в решении вопросов местного самоуправления через своих представителей.

Во многом определяющая для местного самоуправления идея достижения максимального правового комфорта в условиях данного конкретного местного сообщества подразумевает наличие дискреционных возможностей в отношении установления оптимальной организационной структуры местного самоуправления, форм, методов и средств реализации взаимоотношений личности и муниципальной власти.

Поэтому, в частности, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10] (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) исходит из понимания структуры органов местного самоуправления как открытой, гибкой, развивающейся модели, которая при сохранении своих основополагающих черт (элементов) во всех муниципальных образованиях тем не менее в каждом из них может обладать спецификой, видоизменяться, в том числе за счет включения в ее состав не предусмотренных федеральным законом органов местного самоуправления, включая и такие, которые формируются непосредственно населением на муниципальных выборах (например, это могут быть заместители глав муниципальных образований).

На практике, однако, муниципальные образования при определении структуры органов и правового статуса должностных лиц, по общему правилу, пре-

дусматривают образование органов местного самоуправления представительным органом муниципального образования и довольно редко идут на расширение состава властных субъектов, наделяемых полномочиями непосредственно населением.

3. Муниципальный регулятивно-правовой режим нормативного обеспечения муниципальной представительной демократии в силу его обусловленности принципами организационной обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ) и самостоятельности населения в определении организационно-структурного механизма реализации муниципальной власти (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ) характеризуется наличием выраженных учредительных и системообразующих функционально-регулятивных начал, которые реализуются в рамках установленных Конституцией РФ и законом общих принципов организации местного самоуправления, иных требований, предъявляемых к отношениям публичного представительства на местном уровне.

Регулятивное воздействие подобного рода тесно связано с конституированием муниципальной представительной системы в данном конкретном муниципальном образовании, созданием и реорганизацией муниципальных институтов представительной демократии, а также оно должно обеспечивать необходимые и достаточные с точки зрения поддержания единства и целостности этой системы уровень и качество интегративных (системных) связей между образующими ее элементами.

4. Необходимо обозначить направленность рассматриваемого режима на обеспечение учета в организации и функционировании муниципальных институтов представительной демократии конкретного муниципального образования исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ), его самобытности и уникального своеобразия, а также связанную с этим сравнительно высокую роль в этом режиме регулятивных источников обычного права. При этом обоснованным является широкий подход к пониманию исторических и иных местных традиций, при котором к ним могут быть отнесены: национальные, культурные традиции и обычаи; этнические, религиозные и духовные особенности; особенности геополитического положения; исторического развития регионов; демографическое состояние общества; исторические и традиционные формы самоуправления и др. [7].

5. Тесное взаимодействие и взаимодополняемость представительных опосредованных и непосредственно-демократических (основанных на различных формах прямого волеизъявления населения) способов регламентации муниципальных представительных отношений при принципиальной установке на широкое (активное) использование в рамках муниципального правотворчества институтов прямой (непосредственной) демократии.

Речь идет не только о субсидиарных (неимперативных) механизмах, связанных с участием населения в регулировании организации и функционирования институтов представительной демократии в системе местного самоуправления посредством правотворческой инициативы, публичных слушаний, опро-

сов и т.п., но и о необходимости обеспечения в соответствии с конституционными принципами и предназначением местного самоуправления реальных возможностей для населения непосредственно, самостоятельно решать вопросы подобного рода, имеющие фундаментальное значение для жизни и деятельности местного сообщества.

В этом плане представляет интерес правовая позиция Конституционного Суда Республики Бурятия, выраженная по делу о проверке конституционности нормативных положений, предусматривающих возможность назначения и проведения публичных слушаний по проекту муниципального правового акта по инициативе физических лиц.

Признав такое правовое регулирование неконституционным, Суд установил, что назначение и проведение публичных слушаний по инициативе физических лиц не исключают возможности того, что частные интересы могут быть представлены как интересы населения [8].

6. Единство и разделение муниципально-властных и общественно-кооперативных форм (средств) правового воздействия на муниципальные институты представительной демократии на основе сотрудничества публично-властных и общественных образований (объединений, организаций) и их невмешательства в исключительные прерогативы друг друга.

Институты общественного представительства в системе местного самоуправления строятся на принципах законности, автономии и самоуправления, которые предполагают самостоятельное в рамках закона решение подобными общественными образованиями организационно-структурных и иных вопросов, связанных с достижением стоящих перед ними целей, в том числе они распространяются на реализацию их права представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах местного самоуправления.

Вместе с тем в уставах целого ряда (но едва ли большинства) муниципальных образований право внесения проектов муниципальных правовых актов в представительный орган муниципального образования закреплено за общественными объединениями и организациями, руководителями муниципальных предприятий и учреждений (по профильным вопросам), профессиональными союзами, их объединениями (ассоциациями) или первичными профсоюзными организациями. Это означает по сути формирование правового инструментария для реализации фактически признаваемыми институтами общественного представительства их функционального участия в нормативно-регулятивной сфере, что имеет перспективное значение и для иных территорий, такая практика должна шире применяться на местном уровне.

7. Муниципальное регулятивно-правовое воздействие на институты представительной демократии в системе местного самоуправления реализуется на основе сочетания субординационных, властно-обязывающих и координационных, договорно-согласовательных средств правового регулирования.

В настоящее время роль нормативных договоров как источников муниципального права существенно возрастает, что нашло свое отражение и в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Вместе с тем муниципально-правовая практика подходит к использованию нормативно-договорных источников более широко, чем это непосредственно предусмотрено названным Федеральным законом, и, в частности, свидетельствует о перспективных возможностях распространения нормативно-договорной формы на отношения по организации взаимодействия различных институтов представительной демократии в системе местного самоуправления, включая взаимоотношения муниципальных институтов публично-властного и общественного представительства. Практика подобного рода в полной мере согласуется с предназначением местного самоуправления как солидарностного, объединительного института и вместе с тем определяется объективным тяготением различных элементов системы муниципальной представительной демократии к обеспечению и поддержанию координационных взаимосвязей для реализации общих целей, касающихся представительства местного сообщества и решения на этой основе вопросов местного самоуправления. В целом на это ориентирует и текущее отраслевое федеральное законодательство, которое с большей или меньшей степенью определенности выражает значимость взаимодействия муниципальных органов власти с различными общественными образованиями, включая профсоюзы, объединения работодателей, иные общественные объединения.

Таким образом, муниципальный регулятивно-правовой режим нормативно-го обеспечения институтов представительной демократии в системе местного самоуправления, будучи основан на конституционной концепции муниципальной представительной демократии, характеризуется ориентацией на обеспечение и установление дополнительного гарантирования права граждан на представительство в местном самоуправлении, ярко выраженными учредительными и системообразующими началами, направленностью на обеспечение учета исторических и иных местных традиций организации и функционирования институтов публичного представительства, сочетанием непосредственно-демократических и представительного-опосредованных форм нормообразования, единством и разделением муниципально-властных и общественно-кооперативных форм (средств) правового воздействия на представительные отношения, объединением субординационных и координационных средств правового регулирования.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Белкин А.А.* Теоретические, правотворческие и правоприменительные проблемы конституционной охраны: обеспечение конституционности юридических актов и юридической практики в России в 80-х — первой половине 90-х гг.: Дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 1995.
- [2] *Бондарь Н.С., Чернышев М.А.* Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении (на примере г. Ростова-на-Дону). — Ростов н/Д: Изд-во Ростовского университета, 1996.

- [3] Гавришев А.Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2004.
- [4] Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. — Ростов н/Д: Изд-во Южного федерального университета, 2012.
- [5] Джагарян А.А. Муниципальное правотворчество: природа, специфика, эффективность // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2011. — № 2.
- [6] Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты. — Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.
- [7] Дубровский О.Н. Значение национальных обычаев и традиций в построении местного самоуправления в Российской Федерации: на примере Республики Тыва // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 8.
- [8] Постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 9 сентября 2011 г. // Бурятия. — 2011. — 17 сент.
- [9] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.
- [10] Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government. (ETS No. 122). URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>.

LEGAL SUPPRT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT INSTITUTIONS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY: THE FEATURES OF MUNICIPAL REGULATORY REGIME

N.V. Dzhagaryan

The Department of Municipal Law and Environmental Law
Southern Federal University
88, M. Gorkogo st., Rostov-on-Don, Russia, 344000

The author's substantiation of relatively independent legal regime of municipal regulation of public relations of representation, emerging in the system of local self-government, is carried out. On the basis of the analysis of the contemporary doctrine and application of various methods of research the main features of this legal regime are considered and formulated.

Key words: legal regulation; legal regime; local self-government; municipal law-making; representative democracy.

REFERENCES

- [1] Belkin A.A. Teoreticheskie, pravotvorcheskie i pravoprimeritel'nye problemy konstitutsionnoy okhrany: obespechenie konstitutsionnosti yuridicheskikh aktov i yuridicheskoy praktiki v Rossii v 80-kh — pervoy polovine 90-kh gg.: Diss. ... dokt. jurid. nauk. — M., 1995.
- [2] Bondar' N.S., Chernyshev M.A. Myunitsipal'noe pravo i praktika ego realizatsii v gorodskom samoyupravlenii (na primere g. Rostova-na-Donyu). — Rostov n/D: Izd-vo Rostovskogo yuniversiteta, 1996.

-
- [3] Gavrishev A.E. Myunitsipal'noe pravotvorchestvo v Rossiyskoy Federatsii: Diss. ... kand. yurid. nayuk. — Rostov n/D, 2004.
- [4] Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V. Konstitutsionnaya tsennost' myunitsipal'noy demokratiy v Rossii. — Rostov n/D: Izd-vo Yuzhnogo federal'nogo yuniverstiteta, 2012.
- [5] Dzhagaryan A.A. Myunitsipal'noe pravotvorchestvo: priroda, spetsifika, effektivnost' // Myunitsipal'naya slyuzhba: pravovye voprosy. — 2011. — № 2.
- [6] Dzhagaryan N.V. Myunitsipal'naya predstavitel'naya demokratiya v Rossii: konstitutsionno-institutsional'nye aspekty. — Rostov n/D: Izd-vo YuFYu, 2010.
- [7] Dyubrovskiy O.N. Znachenie natsional'nykh obychaev i traditsiy v postroenii mestnogo samoyupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: na primere Respyubliki Tyva // Administrativnoe i myunitsipal'noe pravo. — 2012. — № 8.
- [8] Postanovlenie Konstitutsionnogo Syuda Respyubliki Byuryatiya ot 9 sentyabrya 2011 g. // Byuryatiya. — 2011. — 17 sent.
- [9] Federal'nyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obschikh printsipakh ganizatsii mestnogo samoyupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2003. — № 40. — St. 3822.
- [10] Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government. (ETS No. 122). URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>.