

Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Челябинский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации

С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО
КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА**

Учебное пособие

Челябинск
2010

ББК 67.401

С 60

Соловьев, С. Г. Муниципальное право как отрасль Российского права : учебное пособие / С. Г. Соловьев, Е. И. Бычкова. – Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2010. – 141 с.

Сведения об авторах:

Соловьев С.Г., доктор юридических наук, доцент, академик РАЮН;

Бычкова Е.И., адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Челябинского юридического института МВД России.

Рецензенты:

Казанцев А.О. Уральский юридический институт МВД России, кандидат юридических наук;

Никитенко Н.С. Восточно-Сибирский институт МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

В учебном пособии изложен широкий спектр вопросов теории и практики становления и развития местного самоуправления.

Предназначено для курсантов, слушателей, студентов, аспирантов и преподавателей образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, осуществляющих подготовку по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность».

Пособие соответствует учебной дисциплине «Муниципальное право России».

ББК 67.401

© Челябинский юридический
институт МВД России, 2010

© Соловьев С.Г., Бычкова Е.И., 2010

ВВЕДЕНИЕ

Современное общество невозможно представить без местного самоуправления – наиболее приближенного к населению уровня власти.

Местному самоуправлению принадлежит важная роль в реализации одной из главных задач любого современного государства – соединение интересов государства, общества и личности. Местное самоуправление – важнейший элемент организации публичной власти.

Развитие России в качестве демократического правового государства во многом определяется тем, насколько эффективно функционирует местная власть. Местное самоуправление – одна из фундаментальных демократических основ конституционного строя Российской Федерации и форма народовластия.

В данном учебном пособии представлено комплексное исследование теории муниципального права и дополнение в перечень фундаментальных работ, посвященных исследованию рассматриваемой сравнительно молодой отрасли российского права. Пособие подготовлено на основе изучения и анализа отечественных конституционных и муниципальных идей, обобщение опыта муниципального строительства в российском государстве, выявление основных черт современной отрасли юридической науки и учебной дисциплины муниципального права.

Надеемся, что представленная работа в какой-то мере поможет восполнить имеющийся научный и практический пробелы в науке муниципального права России и будет способствовать более качественному усвоению курсантами, слушателями и студентами муниципального права России как учебной дисциплины и органам местного самоуправления в развитии муниципального законодательства.

ГЛАВА 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО – ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

§ 1. Понятие, предмет, метод и понятийный аппарат муниципальной отрасли права

Термин «муниципальное право» употребляется в трех основных значениях. «Во-первых, так называется совокупность правовых норм, регулирующих определенную область человеческих отношений и составляющих отрасль правовой системы Российской Федерации, и, во-вторых, так именуется научная дисциплина – совокупность научных теорий и знаний, обобщающих данную область общественных отношений, практику реализации норм муниципального права. Кроме того, в соответствии с наименованием отрасли права и научной дисциплины муниципальным правом именуется учебная дисциплина, изучение которой предусматривается учебными планами юридических вузов»¹.

Указанные понятия имеют тесную взаимообусловленность, так как у них общий источник – сфера местных общественных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления. Однако необходимо акцентировать внимание на том обстоятельстве, что «каждое из этих понятий – и отрасль права, и научная дисциплина, и учебная дисциплина, носящие одно и то же наименование, имеют свое специфическое содержание, свой предмет»².

Значение термина «муниципальное право» во многом определяется значением слова «муниципальный», которое производно от латинского «*municipium*», состоящего из частей:

1) «*munis*» – тяжесть, тягота, бремя;

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 4.

² Там же.

2) «саріо», «ресіріо» – беру, принимаю¹, выражающее качество какого-либо феномена, состоящее в способности принимать на себя какое-либо бремя, тяготу, тяжесть.

В российской государствоведческой литературе прилагательное «муниципальное» стало употребляться только лишь в 90-х годах XX века, хотя и ранее русские ученые-правоведы анализировали юридические вопросы, составляющие предмет муниципального права². Современное же лексическое значение слова «муниципальный» в значительной мере производно от лексического значения немецкого слова «munizipalitat», обозначающего город, имеющий право самоуправления³.

Современный правовой смысл прилагательного «муниципальный», используемого применительно к специфике муниципальной отрасли права, состоит в обозначении качеств различных субъектов и объектов, связанных с их наличием в правоотношениях людей, возникающих в связи с осуществлением местного самоуправления. Указанное значение зафиксировано в ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяющей, что в законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. С. 218.

² См.: Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный анализ русских и иностранных земских и общественных учреждений. Спб., 1869-1871. Т. 1-3; Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на Западе и в России : собр. соч. Спб., 1904. Т. 9; Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928; Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправления. М., 1974.

³ Конституционное (государственное) право : справочник. М., 1995. С. 88.

В настоящее время муниципальная отрасль права представляет собой взаимосвязанную совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением местного самоуправления.

Согласно приведенному определению видно, что именно общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением населением местного самоуправления, представляет основу предмета муниципальной отрасли права. Своеобразие отношений, регулируемых нормами муниципального права, состоит в том, что «они возникают в особой сфере жизни общества, которую Конституция Российской Федерации определяет как «местное самоуправление»¹.

В отношении же самого понятия и содержания местного самоуправления на протяжении истории муниципального права высказывалось немало мнений: К примеру, Г. Еллинек определял его как «...государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц»². И. Редлих под местным самоуправлением понимал «... осуществление местными жителями или их избранными представителями тех или иных обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву»³. Л.А. Велихов считал, что местное самоуправление это «... децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»⁴.

¹ Кугафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М., 1997. С. 5.

² Еллинек Г. Общее учение о государстве. Спб., 1908. С. 466.

³ Редлих И. Английское местное самоуправление. Спб., 1908. Т. 2. С. 462.

⁴ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. С. 235.

Однако если говорить о правовой материи, то следует указать, что в настоящее время местное самоуправление нормативно определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, 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.

Рассматривая предмет муниципальной отрасли права, следует учитывать, что правовое регулирование местного самоуправления сочетает в себе публично-правовые и частно-правовые начала.

Именно это обстоятельство обуславливает существование подхода в соответствии с которым муниципальное право рассматривается в качестве комплексной, производной отрасли права, не обладающей самостоятельностью, так как «многие нормы муниципального права, регулирующие на местном (муниципальном) уровне имущественные, финансовые, земельные и другие отношения, являются одновременно нормами гражданского финансового, земельного и других отраслей права»².

Все перечисленное обуславливает вывод о комплексности муниципального права, как «отрасли для которой характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных отраслей. Оно рождается на стыке нескольких отраслей: конституционного, гражданского, финансового, бюджетного, административного, хозяйственного, земельного, экологического права»³.

¹ Ч. 2 ст. 8 ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

² Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 10.

³ Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 25.

Однако в нашем понимании комплексность отдельных институтов муниципального права (институт муниципальной службы, институт имущественной основы местного самоуправления, институт финансовой основы местного самоуправления и некоторых других) отнюдь не свидетельствует о производности муниципального права от каких-либо основных отраслей. Отмеченное мнение обусловлено тем, что Российская правовая система представляет собой сложное комплексное образование, в рамках которого трудно выделить отрасль, в составе которой не имелось межотраслевых правовых институтов, состоящих из юридических норм, включаемых в состав других отраслей права. К примеру, в составе конституционного права имеются нормы, определяющие основы института права собственности, являющегося традиционным институтом гражданского права. В составе административного права изучаются отдельные правовые аспекты высших органов государственной власти, составляющих отдельный институт конституционного права.

Можно до бесконечности приводить подобные примеры взаимопроникновения различных отраслей права. Это наглядно доказывает тот факт, что нельзя говорить о первостепенности либо производности какой-либо отрасли права, так как полной самостоятельностью может обладать только вся система права, а не ее часть в лице любой отрасли права.

Высказанное мнение подтверждает и Ю.К. Толстой, который полагает, что «чистых» отраслей права не может существовать. Из тезиса о многомерности и полимерности системы права он заключает, что одни и те же отношения могут входить в предмет не одной, а нескольких отраслей права. Взаимодействие указанных отношений с другими отношениями, входящими в предмет одной и той же отрасли права, не изменяя их существа, придает им специфическую окраску, которую, разумеется, надлежит учитывать¹. Приве-

¹ См.: Толстой Ю.К. Теория права. М., 1998. С. 136.

денной точки зрения придерживается и Г.В. Игнатенко, отмечающий, что «сегодня не существует ни публичного, ни частного права, а есть лишь публичные и частные начала, публичные и частные стороны в любой отрасли права, в любой сфере законодательства»¹.

Муниципальное право, как и любая другая отрасль права, имеет в своем составе юридические нормы, регулирующие общественные отношения, находящиеся на стыке с другими отраслями права. Возможно, применительно к муниципальному праву это выражено в большей степени. Однако муниципальное право имеет в своем составе, наряду с межотраслевыми правовыми институтами, значительно большую по своему объему группу обособленных правовых институтов, состоящих из юридических норм, входящих в состав только муниципального законодательства и регулирующих однородные общественные отношения, не регулируемые нормами других отраслей права.

Как отмечается в теории муниципального права, отношения, входящие в предмет муниципального права, можно классифицировать следующим образом:

1. Возникающие в процессе формирования, функционирования и взаимодействия органов местного самоуправления.
2. Связанные с разделением полномочий между органами местного самоуправления.
3. Возникающие в процессе деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, формированию и исполнению местного бюджета, установлению и взиманию местных налогов и сборов, а также иные отношения, связанные с управленческой и контрольной деятельностью.

¹ Игнатенко Г.В. Публичное и частное в международном праве: факторы интеграции // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Екатеринбург, 1999. С. 23.

4. Отношения по поводу обязательств муниципальных органов перед органами государственной власти и обязательств органов государственной власти по отношению к ним; договорные отношения по взаимным обязательствам муниципальных органов.

5. Возникающие в процессе осуществления принадлежащей народу власти (при использовании форм непосредственной демократии).

6. Связанные с организацией и деятельностью особых муниципальных органов (органов территориального общественного самоуправления)¹.

Несомненно, некоторые из приведенных общественных отношений одновременно являются предметом правового регулирования других отраслей права конституционное, административное, гражданское, финансовое, земельное и других. К ним относятся отношения, возникающие по поводу муниципальной службы, местных финансов, муниципальной собственности, общих принципов организации местного самоуправления, муниципальных земель, муниципальной собственности.

Однако очевидно и то, что существуют и специфические муниципально-правовые отношения, являющиеся предметом правового регулирования преимущественно муниципального права. И что самое важное, в настоящее время эти отношения занимают большую часть в предмете муниципально-правового регулирования.

К таким следует отнести следующие правоотношения:

1) возникающие в связи с образованием, функционированием и ликвидацией органов местного самоуправления;

2) связанные с правовым регулированием взаимоотношений органов местного самоуправления;

3) возникающие по поводу избрания, функционирования и отзыва депутатов органов местного самоуправления;

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право. – Новосибирск, 1995. – С. 4-5.

4) связанные с избранием, функционированием и отзывом Главы муниципального образования;

5) производные от института территориального общественного самоуправления;

6) проистекающие из правового регулирования форм местной непосредственной демократии;

7) возникающие в связи с правовым регулированием территориальных основ местного самоуправления;

8) связанные с системой и содержанием муниципальных нормативных актов;

9) производные от системы гарантий, обеспечивающих реальность института местного самоуправления;

10) определяющие процедуру и содержание муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

11) определяющие территориальную организацию местного самоуправления.

Все вышеперечисленные муниципально-правовые отношения регулируются преимущественно нормами муниципального права и составляют предмет муниципально-правового регулирования, что свидетельствует о наличии самостоятельного (наряду с комплексно-регулируемыми правоотношениями) предмета у муниципальной отрасли права.

Наряду с предметом муниципального права, неоднозначным в муниципально-правовой теории является вопрос, касающийся метода муниципального права.

Это обусловлено тем обстоятельством, что некоторые ученые высказывают мнение о том, что каждая профилирующая отрасль права имеет свои методы правового регулирования, а муниципальное право, будучи комплексной отраслью, лишь заимствует методы, используемые в различных отраслях¹.

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 27.

Конечно, эта точка зрения имеет право на существование, так как «... в целом главными признаками метода правового регулирования можно назвать: каково устанавливаемое юридическое положение сторон; с какими юридическими фактами связывается возникновение, изменение, прекращение правоотношений; как определяются права и обязанности субъектов правоотношений; как защищаются права и обязанности субъектов правоотношений...»¹. С учетом этого можно сделать вывод о том, что хотя для муниципальной отрасли, как публичной отрасли права, наиболее характерен публично-правовой метод регулирования, однако «предметная деятельность органов местного самоуправления, связанная с реализацией их компетенции, реализуется и частно-правовыми методами»². В связи с этим особенностью муниципального права является сочетание императивного метода с диспозитивным.

Это обстоятельство позволяет говорить о том, что в муниципальной отрасли права «используется не один из методов правового регулирования в качестве основного, специфического, а синтез методов правового регулирования. Это обусловлено природой муниципальных отношений, затрагивающих сферы и публичного права, и частного права...»³.

В теории права метод правового регулирования определяется как совокупность способов воздействия юридических норм на общественные отношения. Любой метод правового регулирования характеризуется следующими чертами:

- 1) свойственен только публичному образованию в лице его органов;
- 2) касается лишь юридических норм;

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 4.

² Шугрина Е.С. Муниципальное право. Новосибирск, 1994. С. 6.

³ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 13.

3) его действенность обеспечивается государственным принуждением. Метод представляет собой «пробный камень», с помощью которого можно проверить, соединяются ли в одну отрасль правовые институты, отобранные по принципу единства предмета правового регулирования¹. Не по субъекту – в таком случае все отношения, участниками которых выступают муниципальные образования или их органы, надо относить к предмету муниципального права, что на самом деле не отвечает реалиям. А именно по методу регулирования, так как каждая отрасль права должна иметь свой, специфический метод или специфическое сочетание методов².

Следует признать тот факт, что применительно к правовой материи на сегодня существует только два основных метода правового регулирования:

1. Императивный метод правового регулирования, характеризующийся отсутствием свободы выбора у участников соответствующего правоотношения, которая характерна для частно-правовых отраслей права. Императивный метод – это способ властного воздействия на участников общественных отношений, урегулированных нормами права, он предполагает правовое положение субъектов, построенное на субординации, прямом подчинении. Юридическим фактом для возникновения правоотношений в данном случае является, как правило властное предписание³.

2. Диспозитивный метод правового регулирования – это способ регулирования отношений между участниками, являющимися равноправными сторонами. Он предоставляет им самим решать вопрос о форме своих взаимоотношений, урегулированных нормами права, характеризуется наличием

¹ Баранова В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. Н. Новгород, 2000. С. 14.

² Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал Российского права. 2006. № 5. С. 23.

³ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 13.

свободы выбора правовых моделей поведения участников соответствующего правоотношения.

Диспозитивный метод правового регулирования не предполагает правовое положение субъектов, построенное на субординации, прямом подчинении. Применительно к муниципально-правовой материи диспозитивность проявляется в правовой автономии решений, связанных с участием органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях, в вариативности предлагаемых муниципально-правовыми нормами решений организационных вопросов (порядка образования территории муниципального образования, создания органов местного самоуправления и др.)¹.

Этот метод включает в себя следующие элементы регулирования общественных отношений:

1) дозволение совершить известные действия, имеющие правовой характер;

2) предоставление участникам общественных отношений, урегулированных нормами права, определенных прав;

3) предоставление лицам, участвующим в определенных взаимоотношениях, возможности выбора варианта своего поведения.

Наряду с комбинацией указанных основных методов правового регулирования в рамках муниципального права, регулирующего достаточно автономную сферу общественных отношений, используется три специфических метода правового регулирования:

1) **метод рекомендаций органам и должностным лицам местного самоуправления**, проявляющийся в том, что в нормах муниципального права, принимаемых на уровне Российской Федерации или ее субъектов, муниципальным органам и должностным лицам рекомендуется тот или иной вариант поведения.

¹ Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал Российского права. 2006. № 5. С. 23.

2) **метод саморегулирования общественных отношений**, проявляющийся в нормах, принятых посредством прямого волеизъявления населения, а также правотворческой деятельности муниципальных органов и должностных лиц.

3) **метод трехуровневого регулирования общественных отношений**, заключающийся в том, что общественные отношения, входящие в предмет муниципального права регулируются нормами, принятыми органами федерального, регионального и муниципального уровней власти. При этом на федеральном уровне закрепляются общие принципы регулирования местного самоуправления, получающие более полное раскрытие на уровне Субъектов РФ и подробно детализируемые на уровне муниципальных образований.

Рассматривая понятие, предмет и метод муниципальной отрасли права, следует указать, что любая отрасль права имеет свои, специфические понятия, которые позволяют определить «сферу действия ее норм, особенности их применения»¹. Применительно к муниципальной отрасли права базовыми являются следующие понятия, содержание которых нормативно определяется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ:

1) **местное самоуправление в Российской Федерации** – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, 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 традиций;

¹ Муниципальное право / отв. ред. и руководитель авт. коллектива д.ю.н. проф. А.И. Коваленко. М., 1997. С. 8.

2) **сельское поселение** – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

3) **городское поселение** – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

4) **муниципальный правовой акт** – решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер;

5) **муниципальный район** – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

6) **городской округ** – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по

решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

7) **внутригородская территория города федерального значения** – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

8) **муниципальное образование** – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;

9) **межселенная территория** – территория, находящаяся вне границ поселений;

10) **вопросы местного значения** – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;

11) **вопросы местного значения межпоселенческого характера** – часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с Федеральным законом и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно;

12) **органы местного самоуправления** – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

13) **депутат** – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;

14) **должностное лицо местного самоуправления** – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления;

15) **выборное должностное лицо местного самоуправления** – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

§ 2. Муниципальные юридические нормы и муниципальные правоотношения

Рассмотрение понятия и содержания муниципальной юридической нормы следует начинать с анализа теоретических подходов к понятию и содержанию более общего понятия – «Юридическая норма». При этом следует иметь в виду, что понятие юридической нормы является одним из первичных в общей теории права. Юридическая норма является «первичной клеточкой, исходным элементом права»¹ и, естественно, в юридической науке существует немало определений юридической нормы.

Правоведами норма права определяется как «...модель регулируемых общественных отношений... мысленно сформулированный законодателем тот или иной вариант идеального поведения...»², как «...продукт сознательной деятельности человека как высшей формы отражения объективного мира»³ или как «...исходящее от государства и им охраняемое общее, обязательное, формально-определенное веление, выраженное (моделируемое) в форме отправного установления или

¹ Васильев А.М. Правовые категории. М., 1985. С. 162.

² Штофф В.А. Моделирование и философия. М.-Л., 1966. С. 19.

³ Нормы советского права (проблемы теории). Саратов, 1987. С. 65.

правила поведения и являющегося государственным регулятором общественных отношений»¹.

В настоящее время под юридической нормой в современной правовой теории понимается «общеобязательное, формально-определенное правило поведения, установленное и обеспеченное обществом и государством, закрепленное и опубликованное в официальных актах, направленное на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников»².

С учетом вышеприведенного определения, муниципальные юридические нормы можно определить как общеобязательные, формально-определенные правила поведения, установленные и обеспеченные обществом, государственными и муниципальными органами, закрепленные и опубликованные в официальных актах, направленные на регулирование общественных отношений в сфере местного самоуправления путем определения прав и обязанностей их участников.

Исходя из приведенного определения, можно выделить ряд признаков муниципальных юридических норм.

Во-первых, муниципальные нормы устанавливаются компетентными субъектами муниципального нормотворчества, которыми являются население муниципального образования, а также государственные, муниципальные органы и должностные лица.

Следует отметить, что если исходить из традиционного определения юридической нормы, предполагающего установление ее органом государства, то возникает вопрос о том, можно ли признать муниципальные органы и должностных лиц, наделенных правами на принятие общеобязательных для местного населения правил поведения, субъектами нормотворчества.

При ответе на поставленный вопрос необходимо исходить из того, что в соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции

¹ Теория государства и права. Л., 1982. С. 277.

² Теория государства и права. Екатеринбург, 1996. С. 272.

Российской Федерации, единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В соответствии же ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

К тому же в соответствии с ч. 2 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ местное самоуправление в Российской Федерации представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, 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 традиций.

В соответствии же со ст. 7 указанного федерального закона по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. При этом особо отмечается, что муниципальные правовые акты, принятые органами и должностными лицами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

С учетом приведенных норм, можно сделать вывод, что в настоящее время принципиальным моментом при определении субъекта нормотворчества является не принадлежность органа или должностного лица к системе органов государственной власти, а наличие у органа или должностного лица, наделенного правом принимать общеобязательные правила поведения, нормотворческих полномочий. С учетом этого, на сегодня можно заключить, что муниципальные органы и должностные лица, конституционно наделенные властными полномочиями, следует признать в качестве полноправных субъектов нормотворческой деятельности.

К такому же мнению приходят А.А. Сергеев¹ и Е.М. Ковешников², отмечающие тот факт, что местное самоуправление призвано уравнивать власть государства, ограничивать ее, не допускать произвола с ее стороны. Передачу нормативных полномочий органам местного самоуправления следует расценивать как признание того факта, что передача им соответствующих полномочий есть проявление желания законодателя избежать перегрузки центрального правительства частными проблемами, существенными для определенных местных сообществ. Органы местного самоуправления, принимая нормативные акты, выполняют роль посредника между личностью и государством.

Вторым признаком муниципальной юридической нормы является обязательность содержащихся в норме предписаний для всех субъектов муниципальных общественных отношений.

В ряде Уставов муниципальных образований³ прямо закрепляется, что муниципальные правовые акты, принятые

¹ Сергеев А.А. Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: правовые проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 19.

² Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001. С. 161.

³ К примеру, в ч. 2 ст. 44 Устава муниципального образования городского округа «город Чита», принятого Решением Читинской городской Думы от 21 октября 2004 г. № 185 // СПС «КонсультантПлюс».

органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории городского округа. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления городского округа несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами Субъекта Российской Федерации.

Отмеченный признак органически вытекает из признака, характеризующего субъекта муниципального нормотворчества, и является проявлением особого характера «правовой нормативности... состоящего во властности»¹.

Необходимо отметить, что муниципальные юридические нормы обязательны для всех субъектов муниципальных общественных отношений, расположенных в пределах конкретного муниципального образования.

В качестве третьего признака муниципальной юридической нормы можно выделить ее формальную определенность.

Как отмечается в правовой литературе, «...формальность заключается во внешнем оформлении и закреплении содержания правовых норм в статьях нормативных актов, а определенность – в том, что в содержании правовых норм четко фиксируется, какие юридические права и обязанности могут возникнуть на их основании»².

Признак, характеризующий формальную определенность муниципальной юридической нормы, акцентирует внимание на том обстоятельстве, что формой юридической нормы, средством ее объективации является нормативный документ. Естественно, отмеченное «своеобразие оформления правовых нормативов... объективация правовых норм в нормативных актах, вырабатываемых и принимаемых в порядке особой процедуры, отличающихся повышенной четкостью и точностью формулировок, детальностью описа-

¹ Лукашева Е.А. Общая теория права и многоаспектный анализ правовых явлений // Советское государство и право. 1975. № 4. С. 33.

² Нормы социалистического права и правоотношения. Свердловск, 1986. С. 4.

ния предписываемых действий, является не только специфическим признаком, отличающим правовые нормы от иных норм, но также существенным признаком их действительности, результативности»¹.

Четвертым признаком муниципальной юридической нормы является ее гарантированность принудительной силой властных органов.

Так как властно-организованное «принуждение является формой обеспечения юридической нормы»², то отмеченный признак тесно соприкасается с признаками муниципальной нормы, характеризующими обязательность и властную природу субъекта нормотворчества.

Применительно же к содержанию указанного признака муниципальной юридической нормы, хотелось отметить то обстоятельство, что муниципальные юридические нормы гарантируются принудительной силой как муниципально-властных органов, так и государственно-властных органов, потому что местное самоуправление не является изолированной от государства формой властно-управленческой деятельности, а представляет собой лишь относительно самостоятельную в пределах своих полномочий систему самоорганизации местного населения, связанную с решением вопросов местного значения. К примеру, в ст. 38 Устава муниципального образования «Город Архангельск» ссылка на гарантированность установленных в нем юридических норм принудительной силой властных органов дается посредством указания на то, что неисполнение или ненадлежащее исполнение решений органов и должностных лиц местного самоуправления влечет ответственность в соответствии с законодательством³.

¹ Бурлай Е.В. Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе. Киев, 1987. С. 24.

² Там же. С. 23.

³ Устав муниципального образования «Город Архангельск» решением Архангельского, принятый Решением городского Совета депутатов от 25 ноября 1997 г. № 117, с дополнениями, принятыми решением Архангельского городского Совета депутатов от 27 мая 2003 г. № 177 // СПС «КонсультантПлюс» (2009.17 февр.).

Пятым признаком муниципальной юридической нормы является признак, связанный с тем, что она направлена на регулирование отношений в сфере местного самоуправления.

Данный признак является очень важным для понимания сущности муниципальных юридических норм в связи с тем, что не все нормы, регулирующие общественных процессы на уровне муниципальных образований можно относить к муниципальным. Критерием отнесения норм в состав муниципальной отрасли права является показатель, связанный с тем, что они регулируют осуществление местного самоуправления на уровне муниципальных образований.

С учетом приведенного понятия и отмеченных признаков муниципальных юридических норм их можно классифицировать по следующим основаниям:

1. В зависимости от их роли в регулировании местных общественных отношений:

1) регулятивные муниципальные нормы (устанавливают юридические права и обязанности участников местных общественных отношений);

2) правоохранные муниципальные юридические нормы (предусматривают меры государственно-правового и муниципально-правового принудительного воздействия за правонарушения, совершенные субъектами местного сообщества);

3) специализированные муниципальные юридические нормы (содержат предписания, обеспечивающие понимание и действие как регулятивных, так и правоохранных муниципальных юридических норм).

2. Регулятивные муниципальные юридические нормы можно подразделить в зависимости от характера содержащихся в них правил поведения на следующие виды:

1) обязывающие муниципальные юридические нормы (устанавливают обязанность участника местной жизни, заключающуюся в совершении определенных юридически значимых действий);

2) запрещающие муниципальные юридические нормы (устанавливают обязанность участника местной жизни, заключающуюся в воздержании от совершения запрещенных действий);

3) уполномочивающие муниципальные юридические нормы (предоставляют участникам местных общественных отношений права на совершение определенных юридически значимых действий).

3. Специализированные муниципальные юридические нормы можно подразделить на следующие виды:

1) конститутивные муниципальные юридические нормы (закрепляют и фиксируют в обобщенно-конститутивном виде определенные состояния местных общественных отношений)¹;

2) дефинитивные муниципальные юридические нормы (закрепляют определенные муниципально-правовые понятия)²;

3) декларативные (целеустановительные) муниципальные юридические нормы (провозглашают задачи, принципы местного самоуправления)³;

4) коллизионные муниципальные юридические нормы (устанавливают процедуру выбора и применения конкретных муниципальных юридических норм из нескольких в случае их коллизии)⁴.

¹ К конститутивным муниципальным юридическим нормам может быть отнесена норма, содержащаяся в ст. 12 Конституции РФ.

² К дефинитивным муниципальным юридическим нормам может быть отнесена норма, содержащаяся в ч. 1 ст. 2 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

³ К декларативным муниципальным юридическим нормам может быть отнесена норма, содержащаяся в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ.

⁴ К коллизионным муниципальным юридическим нормам может быть отнесена норма, содержащаяся в ст. 42 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

4. По характеру обязательности муниципальные юридические нормы могут быть подразделены следующим образом:

1) императивные муниципальные юридические нормы (содержат категорические предписания для участников местного самоуправления);

2) диспозитивные муниципальные юридические нормы (содержат такие правила поведения, которые действуют, пока участники общественных отношений не установили для себя в рамках определенных взаимосвязей иные правила поведения).

5. В зависимости от сферы или объема регулирующего действия муниципальные юридические нормы подразделяются:

1) общие муниципальные юридические нормы (регулируют широкий спектр муниципальных общественных отношений);

2) детализирующие муниципальные юридические нормы (регулируют соответствующий вид муниципальных общественных отношений, содержат более детализированные предписания по сравнению с общими муниципальными юридическими нормами, так как полнее учитывают особенности конкретных разновидностей муниципальных общественных отношений);

3) исключаящие муниципальные юридические нормы (делают изъятия из общих и детализирующих муниципальных юридических норм).

6. В зависимости от содержательных аспектов муниципальные юридические нормы можно подразделить:

1) содержательные (материальные) муниципальные юридические нормы (регулируют содержательную сторону реальных муниципальных общественных отношений, служат мерой юридических прав и обязанностей их участников);

2) процессуальные муниципальные юридические нормы (регулируют процедуру (порядок) деятельности компетентных муниципальных и государственных органов, свя-

занную с осуществлением материальных муниципальных юридических норм, защитой прав и законных интересов участников муниципальных общественных отношений).

7. В зависимости от субъекта, установившего муниципальные юридические нормы, их можно классифицировать на:

1) муниципальные юридические нормы, установленные населением Российской Федерации;

2) муниципальные юридические нормы, установленные государственными органами и должностными лицами Российской Федерации;

3) муниципальные юридические нормы, установленные населением субъекта Российской Федерации;

4) муниципальные юридические нормы, установленные государственными органами и должностными лицами субъекта Российской Федерации;

5) муниципальные юридические нормы, установленные населением муниципального образования;

6) муниципальные юридические нормы, установленные муниципальными органами и должностными лицами.

8. В зависимости от территориальных пределов действия муниципальных юридических норм их можно подразделить на:

1) локально-территориальные муниципальные юридические нормы (юридические нормы, действующие в территориальных пределах одного муниципального образования)¹;

2) экстерриториальные муниципальные юридические нормы (юридические нормы, действующие на территории всех муниципальных образований, расположенных в территориальных пределах Российской Федерации)².

¹ К подобным юридическим нормам могут быть отнесены нормы любого Устава муниципального образования.

² К подобным юридическим нормам могут быть отнесены нормы муниципального права, содержащиеся в Законе РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

Рассмотрев понятие, признаки и классификацию юридических норм, следует отметить, что юридические нормы, упорядочивающие местное самоуправление, производны от соответствующих общественных отношений, складывающихся в муниципальных образованиях. Именно, регулируя общественные отношения, субъекты нормотворчества устанавливают правовые нормы, представляющие собой «способ поведения людей в известной ситуации, предписываемый неопределенному количеству адресатов от имени властного образования, предполагает ее многократное однообразное осуществление во времени и в пространстве»¹.

Рассматривая муниципальные правоотношения, следует отметить, что место, занимаемое правоотношениями в структуре любой нормативно-правовой системе, можно считать одним из ключевых.

Е.Б. Пашуканис признавал правоотношение «первичной клеточкой правовой ткани»², по мнению же Л.С. Явича правоотношение является «исходным пунктом познания права, отражающим генетически исходное правовое явление, реально-историческое начало возникновения и становления права, отправляясь от которого можно развить всю систему теоретического определения права»³. Нужно заметить, что подобные утверждения могут произвести впечатление излишне категоричных, однако в любом случае они служат доказательством того, что в системе муниципально-правовых явлений правоотношениям принадлежит одна из основных ролей, а следовательно, понятие «муниципальные правовые отношения» является одним из центральных понятий муниципального права. Нужно отметить, что понятие «правоотношение» давно вызывает споры в среде правоведов, исследующих указанный феномен. Так, А.И. Денисов

¹ Социалистическое право и научно-техническая революция. М., 1979. С. 27.

² Пашуканис Е.Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. М., 1980. С. 78.

³ Явич Л.С. Сущность, содержание и форма в праве. // Методологические проблемы советской юридической науки. Л., 1982. С. 62.

определяет правоотношение как «общественное отношение, участники которого связаны посредством юридических (субъективных) прав и юридических обязанностей»¹, некоторые ученые придерживаются мнения о правоотношении как о «модели поведения лиц, взаимодействующих на основании правовых норм»², однако в правовой науке наибольшее распространение получило определение правоотношения, как «общественного отношения, урегулированного нормой права»³.

В отношении муниципальных правоотношений также существует немало определений. К примеру, по мнению Е.С. Шугриной, «муниципально-правовые отношения – отношения, регулируемые нормами муниципального права и возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления в границах муниципального образования при реализации населением права на местное самоуправление»⁴.

Однако в нашем понимании муниципальное правоотношение следует определить как индивидуализированную взаимосвязь между субъектами муниципального права по вопросам местного самоуправления:

- 1) возникающую на основе муниципальных юридических норм;
- 2) характеризующуюся наличием взаимных прав и обязанностей между указанными субъектами;
- 3) выступающую взаимной связью конкретных лиц в сфере местного самоуправления;
- 4) гарантируемую определенной принудительной силой.

¹ Денисов А.И. Теория государства и права. М., 1948. С. 452.

² Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1983. С. 106-108.

³ Например: Керимов Д.А., Шейндлин Б.В. Некоторые вопросы теории правоотношений // Ученые записки Ленинград. гос. ун-та. 1958. Вып. 10. С. 79; Карева М.П., Айзенберг А.М. Правовые нормы и правоотношения. М., 1949. С. 50; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 51, 79.

⁴ Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 34.

Как любое правоотношение, муниципальное правоотношение имеет в своем составе следующие элементы:

- 1) субъект муниципального правоотношения;
- 2) объект муниципального правоотношения;
- 3) содержание муниципального правоотношения.

Субъектом муниципального правоотношения признается субъект права, обладающий общей или специальной муниципальной правоспособностью, предполагающий наличие прав и обязанностей по решению вопросов местного значения.

Субъектов муниципальных правоотношений можно подразделить на четыре группы.

1. Индивидуальные субъекты муниципальных правоотношений, подразделяемые на следующие виды:

1) **индивидуальных субъектов с общим правовым статусом**, представляющих собой субъектов, наделенных общими правами и обязанностями, свойственными данной категории физических лиц, к которым относятся:

- а) граждане РФ;
- б) иностранные граждане;
- в) лица без гражданства;

2) **индивидуальных субъектов со специальным правовым статусом**, представляющих собой физических лиц, наделенных специальными правами и обязанностями по решению вопросов местного значения, к которым относятся:

- а) депутаты государственных и муниципальных представительных органов;
- б) должностные лица органов местного самоуправления;
- в) должностные лица органов территориального общественного самоуправления;
- г) муниципальные служащие.

2. Коллективные субъекты муниципальных правоотношений, представляющие собой следующих юридических лиц, участвующих в решении вопросов местного значения

и в связи с этим наделенных специфическими правами и обязанностями:

- а) органы местного самоуправления;
- б) органы территориального общественного самоуправления.

3. Публично-правовые субъекты муниципальных правоотношений, представляющие собой публично-правовые образования, участвующие посредством своих органов и должностных лиц в решении вопросов местного значения, к которым относятся:

- 1) Российская Федерация;
- 2) субъекты Российской Федерации;
- 3) муниципальные образования;
- 4) объединения муниципальных образований.

4. Социальные субъекты муниципальных правоотношений, представляющие собой социальные общности, наделенные правами для участия в решении вопросов местного значения, к которым относятся:

- 1) многонациональный народ Российской Федерации;
- 2) население субъекта Российской Федерации;
- 3) население муниципального образования;
- 4) население части муниципального образования;
- 5) группа жителей муниципального образования.

Объектом муниципального правоотношения выступают материальные либо нематериальные блага, по поводу которых возникают муниципальные правоотношения.

Исходя из анализа законодательства о местном самоуправлении, можно выделить следующие объекты, по поводу которых возникают муниципальные правоотношения:

- 1) средства местного бюджета;
- 2) средства муниципальных внебюджетных фондов;
- 3) муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности;
- 4) имущество муниципальных предприятий и организаций;

- 5) имущество муниципальных банков и иных муниципальных финансово-кредитных организаций;
- 6) имущество муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, охраны общественного порядка, библиотечного обслуживания населения;
- 7) муниципальный жилой и нежилой фонд;
- 8) муниципальные автомобильные дороги и иные транспортные инженерные сооружения;
- 9) другие объекты муниципального движимого и недвижимого имущества.

Содержание муниципального правоотношения составляют конкретные права и обязанности его участников, связанные с решением вопросов местного значения.

Рассматривая содержание муниципального правоотношения, нужно обратить внимание на два важных аспекта:

- 1) сферой возникновения муниципальных отношений является местное самоуправление, представляющее собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, 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 традиций. Деятельность субъектов права, осуществляемая на территории муниципального образования, но не связанная с осуществлением местного самоуправления, не относится к муниципально-правовым отношениям;
- 2) в муниципальных правоотношениях с участием публично-правовых субъектов, коллективных субъектов и субъектов со специальным правовым статусом указанные субъекты обладают не правами и обязанностями, а правомочиями, представляющими собой правовую категорию, объединяющую в себе права и обязанности указанных субъектов.

Анализируя содержание муниципальных правоотношений, содержащихся в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, ст.ст. 4 и 7 Закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно сделать вывод о том, что муниципальные правоотношения могут возникать на основе юридических норм, установленных:

- 1) федеральными органами и должностными лицами государственной власти;
- 2) органами и должностными лицами государственной власти субъекта РФ;
- 3) муниципальными органами и должностными лицами;
- 4) непосредственно населением РФ;
- 5) непосредственно населением субъекта РФ;
- 6) непосредственно населением муниципального образования;

Учитывая вышеприведенную классификацию, муниципальные правоотношения можно поделить на виды в зависимости от вида органов, нормативно регулирующих соответствующие местные общественные отношения:

- 1) муниципальные правоотношения, урегулированные юридическими нормами уровня Российской Федерации;
- 2) муниципальные правоотношения, урегулированные юридическими нормами уровня субъекта Российской Федерации;
- 3) муниципальные правоотношения, урегулированные юридическими нормами муниципального уровня.

Отметим, что особенности юридического статуса каждого из вышеуказанных органов придают определенную специфику соответствующим муниципальным правоотношениям, однако указанная специфика в чистом виде проявляется очень редко в силу того обстоятельства, что большинство муниципальных правоотношений имеют многоуровневое нормативное регулирование. Как отмечается авторами

коллективного труда под редакцией А.М. Никитина, общественные отношения, регулируемые «муниципальным правом, характеризуют, выявляют сложность, многослойность предмета муниципального права»¹. С учетом указанного обстоятельства муниципальные правоотношения можно подразделить на следующие виды:

1. Муниципальные правоотношения, имеющие три уровня нормативного регулирования, т.е. комплексно урегулированные юридическими нормами:

- 1) федерального уровня;
- 2) регионального уровня;
- 3) муниципального уровня;

2. Муниципальные правоотношения, имеющие два уровня нормативного регулирования, т.е. одновременно урегулированные юридическими нормами:

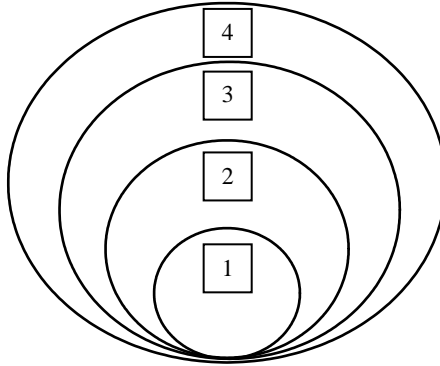
- 1) федерального и регионального уровня;
- 2) федерального и муниципального уровня;
- 3) регионального и муниципального уровня.

3. Муниципальные правоотношения, имеющие один уровень нормативного регулирования, т.е. урегулированные только нормами:

- 1) либо федерального уровня;
- 2) либо регионального уровня;
- 3) либо муниципального уровня.

С учетом указанных особенностей муниципальных правоотношений, обусловленных воздействием на них муниципальных юридических норм, установленных властными органами различных уровней, можно привести графическую схему, отражающую содержание системы муниципальных правоотношений (см.: схема № 1).

¹ Муниципальное право. М., 2000. С. 37.



Пояснения к графической схеме № 1

1. Муниципальные общественные отношения, не урегулированные муниципальными нормами.
2. Муниципальные правоотношения, урегулированные юридическими нормами муниципального уровня.
3. Муниципальные правоотношения, урегулированные юридическими нормами регионального уровня.
4. Муниципальные правоотношения, урегулированные юридическими нормами федерального уровня.

Приведенная схема достаточно наглядно показывает содержание муниципальных правоотношений. Однако, как и всякая схема, она является достаточно поверхностной в силу того, что на территории муниципального образования, как уже указывалось, абсолютное большинство муниципальных правоотношений представляет собой результат правового воздействия юридических норм различных уровней. Естественно, это порождает различные коллизии муниципальных юридических норм.

Применительно к муниципальным правоотношениям можно привести следующие классифицирующие основания, подразделяющие указанное муниципально-правовое явление на следующие виды:

1. В зависимости от юридического содержания правоотношений:

1) регулятивного типа (муниципальные правоотношения, связанные с правомерным поведением их участников);

2) охранительного типа (муниципальные правоотношения, связанные с применением муниципально-властного принуждения¹).

2. В зависимости от фактического содержания:

1) муниципальные правоотношения, связанные с организацией местного самоуправления;

2) муниципальные правоотношения, характеризующие муниципальную деятельность по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципальных образований;

3) муниципальные правоотношения, в которых находит свое воплощение деятельность органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий.

3. В зависимости от конкретизации субъектов:

1) относительные (муниципальные правоотношения в которых поименно определены обе стороны);

2) абсолютные (муниципальные правоотношения в которых конкретизирована и поименно определена лишь управомоченная сторона, а обязанная сторона – любой субъект местного сообщества, чья обязанность состоит в том, чтобы воздержаться от нарушения субъективных прав управомоченной стороны²);

¹ Анализ ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, закрепляющей юридическую норму о властной сущности органов местного самоуправления, позволяет утверждать, что раз органы местного самоуправления (муниципальные органы) определены, как органы через которые народ осуществляет свою власть, то возможно муниципально-властное принуждение, являющееся видом властного принуждения наряду с государственно-властным.

² Примером подобных правоотношений могут служить муниципальные правоотношения, возникающие в связи с сохранностью муниципального имущества, в рамках которых местному населению принадлежат права владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, а на других субъектах местной жизни лежит обязанность воздерживаться от посягательств на соответствующее муниципальное имущество.

3) абстрактные (муниципальные правоотношения, выражающие связь каждого субъекта местной жизни со всеми другими субъектами местной жизни, участвующими в осуществлении местного самоуправления¹).

4. В зависимости от характера юридической обязанности, возложенной на обязанную сторону:

1) активного типа (в рамках данного правоотношения обязанность одной стороны состоит в совершении определенных положительных действий, а право другой – заключается лишь в требовании исполнить эту обязанность²);

2) пассивного типа (в рамках данного правоотношения одна сторона имеет определенное право, а на другую сторону возложена обязанность, заключающаяся в воздержании от определенных действий, нарушающих субъективное право управомоченной стороны³).

§ 3. Система муниципальной отрасли права

Муниципальная отрасль права, как и любая другая отрасль права, имеет свою систему, под которой понимается ее внутреннее строение, состоящее из юридических норм, объединенных в институты муниципального права, расположенные в определенной последовательности.

Критерии объединения муниципально-правовых норм и последовательность расположения институтов муниципаль-

¹ К подобным правоотношениям могут быть отнесены муниципальные правоотношения, возникающие в связи с местными референдумами, в рамках которых каждый субъект местной жизни вступает в абстрактную связь со всеми субъектами местной жизни, принимая обязательные муниципальные юридические нормы.

² К подобным правоотношениям могут быть отнесены муниципальные правоотношения, связанные с проведением местных выборов, в рамках которых местные жители имеют избирательные права, а работники избирательных комиссий обязаны совершить действия, связанные с реализацией указанных прав местных жителей.

³ К подобным правоотношениям могут быть отнесены муниципальные правоотношения, связанные с реализацией прав собственности местных жителей.

ного права обусловлены их значением и ролью в регулировании муниципальных правоотношений, а также потребностями практики развития местного самоуправления.

Рассматривая систему муниципальной отрасли права, следует исходить из того, что в теории юриспруденции традиционно под институтом права понимается обособленная группа юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения и входящих в соответствующую отрасль права¹. Применительно к муниципально-правовым институтам можно привести определение, сформулированное В.И. Фадеевым, в соответствии с которым под институтом муниципальной отрасли права следует понимать совокупность муниципально-правовых норм, регулирующих определенный круг взаимосвязанных общественных отношений, которые образуют в рамках предмета муниципального права самостоятельную, обособленную группу².

В силу значительной комплексности муниципального права, включающего в свое содержание юридические нормы других отраслей права, отдельные институты муниципального права имеют значительную специфику своего содержания. Однако объединяющим признаком, дающим основания для систематизации институтов муниципального права, является связанный с закреплением в его содержании интересов местного населения как единого целого.

В связи с этим системой муниципально-правового регулирования контролируются исключительно публичные правоотношения, обуславливающие публичный характер соответствующих институтов, заключающийся в том, что в их содержании закрепляются не частные, а общественные (публичные) интересы всего населения муниципального образования. На основе этого признака, составляющего основу для объединения определенных институтов муниципального

¹ Теория государства и права. М., 1999. С. 69.

² Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития : автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 1994. С. 19.

права в систему, представляется возможной дальнейшая систематизация указанных институтов с целью рассмотрения их комплексе, предполагающем вскрытие их единства, различий и взаимосвязей.

Как отмечает Н.А. Емельянов, рассмотрение публичных институтов муниципального права в системе предполагает анализ не «аморфной» совокупности правовых институтов, а требует анализа строго сбалансированной и иерархически соподчиненной системы правовых институтов, характеризующейся единством и дифференциацией составных элементов¹.

В силу отмеченного обстоятельства, систему институтов муниципального права можно определить, как строго сбалансированный и иерархически соподчиненный комплекс муниципально-правовых институтов, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением народом своей власти в формах, обеспечивающих в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, 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 традиций.

При рассмотрении системы институтов муниципального права определяющее значение имеют следующие факторы:

- 1) обеспечивающие единство системы институтов муниципального права;
- 2) обуславливающие дифференциацию системы институтов муниципального права;
- 3) обеспечивающие функциональные взаимосвязи в рамках системы институтов муниципального права;

¹ Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 21.

Виды институтов в системе муниципального права:

1. Отраслевые институты муниципального права.

1) комплексные институты муниципального права;

2) специализированные институты муниципального права:

а) специализированный институт, закрепляющий формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения.

б) специализированные институты муниципального права, упорядочивающие опосредованное осуществление населением местного самоуправления посредством публично-властных форм.

2. Межотраслевые правовые институты, направленные на регулирование муниципальных правоотношений.

В системе муниципальной отрасли права можно выделить следующие отраслевые институты, которые в зависимости от степени регулирования соответствующих общественных отношений можно подразделить на две группы:

1. комплексные отраслевые институты муниципального права направленные на регулирование разнородных комплексных объединений групп муниципальных общественных отношений;

2) специализированные отраслевые институты муниципального права, институты муниципального права, направленные на детальное регулирование однородных групп муниципальных общественных отношений.

Во-первых, к группе комплексных институтов муниципального права следует отнести **институт концептуальных основ местного самоуправления**, представляющий собой совокупность правовых норм, определяющих понятие и основные содержательные признаки местного самоуправления.

Во-вторых, к группе комплексных муниципальных институтов, можно отнести **институт территориальной основы местного самоуправления**, представляющий собой сово-

купность юридических норм, регулирующих вопросы территориальной организации местного самоуправления. Следует отметить, что данный институт, как отмечает А.А. Саломаткин¹, всегда отличался актуальностью. Однако последнее время вопросы, связанные с определением границ муниципальных образований, их изменением и преобразованием, приобретают все большую актуальность и представляют большой интерес в научном плане.

В третьих, к группе комплексных муниципальных институтов следует отнести **институт муниципальной власти**, который является публично-властным институтом муниципального права выделение которого обусловлено тем, что в соответствии с содержанием ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть через органы местного самоуправления.

Конечно, следует учитывать то обстоятельство, что совокупность правовых норм, составляющих институт муниципальной власти, пронизывает, весь механизм осуществления местного самоуправления. Так нормы, закрепляющие систему осуществления муниципальной власти, накладывают отпечаток на многие муниципально-правовые институты, такие как: институт администрации муниципального образования, институт местного представительного органа, институт Главы муниципального образования.

Однако, нашему мнению, все же имеются основания для выделения данного института в качестве самостоятельного комплексного института муниципального права. К таким основаниям следует отнести наличие в муниципальном праве совокупности обособленных норм, направленных на закрепление в праве именно системы муниципальной власти, как относительно целостного публичного феномена, и не включаемых в содержание производных от него публич-

¹ Саломаткин А.С. Территориальная основа местного самоуправления. Челябинск, 1996.

ных институтов муниципального права. Также достаточно важным основанием для выделения института муниципальной власти в качестве самостоятельного правового образования является то, что данный институт опосредует в праве один из ключевых феноменов местного самоуправления, предполагающий относительную целостность его правового регулирования.

В качестве четвертого комплексного института муниципального права следует выделить **институт муниципального образования**, представляющий собой совокупность юридических норм, определяющих правовое положение муниципального образования как субъекта правоотношений.

Следует учитывать двойственность данного института, с одной стороны, включенного в единую публично-правовую систему организации Российского государства, с другой – отражающего в праве территориальную обособленность публично-правового образования, созданного в форме муниципального образования и созданного для решения как местных, так и государственных вопросов.

Рассматривая институты муниципального права на предмет их систематизации, следует признать, что существование определенных форм организации деятельности жителей, проживающих в границах муниципальных образований обусловлено необходимостью удовлетворения их интересов, что впоследствии закрепляется в правовой форме. Следовательно, наличие управленческих начал в местном самоуправлении не является чем-то навязанным извне, со стороны государства. По мнению В.Ф. Сиренко, местные жители не преследуют специфической цели – закрепить процесс местного управления в правовые формы и придать ему властные черты. Наоборот, люди вынуждены управлять и, соответственно, подчиняться для достижения бытовых, духовных и иных целей¹.

¹ Сиренко В.Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления. Киев, 1982. С. 27-28.

Можно согласиться с мнением А.Г. Воронина, В.А. Лапина и А.Н. Широкова о том, что «жизнь человека невозможна без контактов с другими людьми. Общественная природа человека позволяет ему организовывать свою деятельность... Безусловно, совместное проживание и совместная деятельность людей привели к возникновению определенных правил организации их жизни, поскольку интересы личности постоянно ограничивались групповыми интересами. Конечно, подобная самоорганизация развивалась и усложнялась по мере усложнения характера и объема взаимоотношений между людьми...»¹.

Естественно, со временем основные самоуправленческие процессы местного самоуправления облекаются в формализованные рамки нормативных актов, являющихся правовой формой выражения местного самоуправления. Однако одним отношениям местного самоуправления законодателем придается больше публично-властных начал, а другим – меньше. По мнению Н.В. Постового, это вызвано тем, что местное сообщество, состоящее из определенных социальных групп, индивидуумов не только непосредственно решает задачи местного самоуправления, но еще создает организационно-властную основу местного самоуправления, посредством которой осуществляется опосредованное социальное управление² в его публично-властных формах.

В силу этого в местном самоуправлении можно выделить соответствующие институты, являющиеся проявлением как публичной власти, так и власти социальной, представляющей собой, по мнению Н.В. Постового, совокупность социальных связей, складывающуюся в результате решения жителями задач местного значения форм непосредственной самоорганизации.

¹ Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 5.

² Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 145.

Как отмечает А.А. Замотаева, историческими корнями существования институтов, закрепляющих формы самоорганизации в местном самоуправлении, можно считать существующий почти у всех народов обычай решать вопросы, затрагивающие отдельные коллективные интересы, без использования публично-властных форм (на сходе, вече, круге, курултае и т.п.)¹.

С учетом вышеуказанного, в системе отраслевых институтов муниципального права, в первую очередь, следует выделять правовые конструкции, закрепляющие формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения, представляющие собой совокупность муниципально-правовых норм, регулирующих процесс непосредственного осуществления населением местного самоуправления и образующих в рамках предмета муниципального права самостоятельную, обособленную группу.

Указанные правовые конструкции, закрепляющие формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения, характеризуются:

- 1) доминированием общественного характера соответствующих отношений;
- 2) преобладанием диспозитивного метода правового регулирования содержания соответствующих правовых конструкций;
- 3) преобладанием самоорганизующих начал в их содержании,
- 4) непосредственным участием населения в местном самоуправлении в регулируемых ими формах.

Однако в настоящее время, исходя из анализа действующего законодательства РФ, в системе муниципальной

¹ Замотаева А.А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства: основные понятия и термины // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 1998. С. 57.

отрасли права рационально выделить только один **специализированный муниципально-правовой институт, закрепляющий формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения.**

Следует особо отметить тот факт, что выделение в муниципальном праве отмеченного института обусловлено тем обстоятельством, что этот институт упорядочивает отношения по осуществлению местного самоуправления, во многом лишенные публично-властных начал. В составе данного правового института следует выделить обособленные группы правовых норм, регулирующие соответствующие формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения, которые можно разграничить на три вида:

1. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, к которым относятся:

- 1) местный референдум;
- 2) муниципальные выборы;
- 3) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- 4) сход граждан

2. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, к которым относятся:

- 1) правотворческая инициатива граждан;
- 2) территориальное общественное самоуправление;
- 3) публичные слушания;
- 4) собрание граждан;
- 5) конференция граждан (собрание делегатов);
- 6) опрос граждан;
- 7) обращения граждан в органы местного самоуправления.

3. Иные, допускаемые законодательством РФ, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Рассматривая правовой институт, закрепляющий формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения, следует отметить, что указанный правовой институт в системе институтов муниципального права выполняет следующие функции:

1. Закрепляет в правовой форме специфические во многом невластные по содержанию формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

2. Обеспечивает правовое закрепление форм непосредственного осуществления населением муниципального образования своей власти.

3. Закрепляет в правовой форме взаимодействие в местном самоуправлении публично-властных форм и форм самоорганизации населения.

Помимо института, закрепляющего формы непосредственного решения населением и участия населения в решении вопросов местного значения, в качестве специализированных отраслевых институтов муниципального права следует выделить **институты муниципального права, упорядочивающие опосредованное осуществление населением местного самоуправления посредством публично-властных форм.**

Существование указанных институтов в муниципальном праве, обусловлено тем, что местное самоуправление – это, прежде всего территориальное управление. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, управление как социальный феномен насквозь «пронизано элементами управленческой деятельности»¹, которая предполагает воздействие на поведение людей, подчиненность воли одних людей воле других для достижения определенных результатов.

¹ Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968. С. 107.

Управление в публично-властных правовых формах предполагает наличие в таких отношениях властных начал, которые не просто средство управления, а непереносимое его условие. При этом, по мнению В.Г. Афанасьева, управление – «не просто сознательная деятельность, а та ее разновидность, которая связана с выработкой решений, с организацией, направленной на претворение решений в жизнь, с регулированием системы в соответствии с заданной целью, с подведением итогов деятельности, с систематическим получением и использованием информации»¹.

Таким образом, деятельность субъектов, обладающих муниципальной властью, состоит в том, что управляющая подсистема, субъект управления систематически, целенаправленно воздействуют на управляющую подсистему, объект управления, с тем чтобы привести его к заданному результату – поставленной цели².

Управлять же территорией, не имея властных начал, невозможно. Это становится отчетливо видно, если внимательно изучить круг вопросов так называемого «местного значения», которые несомненно связаны с общими делами и проблемами, стоящими перед страной в целом, а значит объективно включены в механизм властно-правового регулирования на уровне государства.

Рассматривая отмеченные институты муниципального права с позиции вышеприведенных критериев систематизации, можно указать, что специализированные институты муниципального права, упорядочивающие опосредованное осуществление населением местного самоуправления в публично-властных формах, характеризуются следующими признаками:

- 1) публично-властным характером соответствующих отношений;
- 2) преобладанием императивного метода правового регулирования содержания соответствующих муниципально-правовых институтов;

¹ Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 57-58.

² Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 234.

3) преобладанием публично-властных начал в их содержании;

4) опосредованным участием населения в местном самоуправлении в регулируемых ими формах.

Следует отметить, что публично-властные институты в системе муниципального права выполняют следующие функции:

1) закрепляют в правовой форме специфические публично-властные формы осуществления местного самоуправления;

2) обеспечивают правовое закрепление форм опосредованного осуществления населением муниципального образования своей власти;

3) закрепляют в правовой форме взаимодействие в местном самоуправлении публично-властных форм и форм самоорганизации населения.

К специализированным публичным институтам муниципального права, детально регулирующим однородные группы муниципальных общественных отношений, относятся следующие правовые институты:

1. Институт Главы муниципального образования, представляющий совокупность юридических норм, регулирующих правовое положение высшего выборного должностного лица муниципального образования, возглавляющего деятельность по осуществлению на его территории функций местного самоуправления, избираемого гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами Субъекта Российской Федерации.

2. Институт Главы администрации муниципального образования, представляющий собой самостоятельную совокупность юридических норм, регламентирующих правовое положение соответствующего должностного лица.

3. Институт администрации муниципального образования, представляющий собой самостоятельную совокупность юридических норм, регламентирующих правовое положение исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

4. Институт местного представительного органа, представляющий собой относительно самостоятельную совокупность юридических норм, регламентирующих правовое положение выборного органа местного самоуправления, обладающего правом представлять интересы населения и принимать от его имени нормы, действующие на территории муниципального образования.

5. Институт депутата местного представительного органа, представляющий собой совокупность юридических норм, определяющих правовой статус депутата представительного органа муниципального образования.

6. Институт контрольного органа муниципального образования, представляющий собой совокупность юридических норм, определяющих правовое положение контрольно-ревизионного органа муниципального образования, образуемого в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

7. Институт избирательной комиссии муниципального образования, представляющий собой совокупность юридических норм, закрепляющих правовое положение органа, который организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

8. Институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, представляющий собой объединение юридических норм, регулирующих правовые аспекты наделения органов местного самоуправления полномочиями органов местного самоуправления, установленными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения.

Выделение данного института в системе публичных институтов муниципального права в настоящее время является чрезвычайно актуальным, так как вопросы, связанные с порядком наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и государственным контролем за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, представляли и представляют большое значение в функционировании системы местного самоуправления.

9. Еще одним правовым институтом, появление которого обусловлено введением в Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ группы юридических норм, регулирующих вопросы, связанные с ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц, является **институт муниципально-правовой ответственности.**

10. Институт юридических гарантий прав граждан РФ на осуществление местного самоуправления, представляющий собой совокупность юридических норм, определяющих условия и порядок реализации права граждан РФ на осуществление местного самоуправления, юридические средства его охраны и защиты в случае нарушения.

Рассмотрев отраслевые институты муниципального права, следует указать, что в системе права наряду с отраслевыми выделяются и межотраслевые институты, объединяющие нормы разных отраслей права и совместно регулирующие возникающие муниципальные правоотношения. В связи с тем, что в межотраслевых институтах можно выделить нормы различных отраслей права, их также именуют комплексными правовыми институтами. Кроме того, так как эти нормы оказывают друг на друга влияние и должны быть согласованы по содержанию, то межотраслевые институты иногда называют также «пограничными» правовыми институтами¹.

Муниципальное право участвует своими нормами во многих межотраслевых правовых институтах, так как деятельность органов местного самоуправления попадает под регулирование земельного, экологического, семейного, административного, финансового, уголовного и иных отраслей права. В качестве основных **межотраслевых правовых институтов, направленных на регулирование муниципальных правоотношений**, следует выделить следующие правовые конструкции:

- 1) правовой институт муниципальной службы;
- 2) правовой институт имущественной основы местного самоуправления;
- 3) правовой институт финансовой основы местного самоуправления.

Во-первых, в качестве межотраслевого правового института, направленного на регулирование муниципальных правоотношений и возникающего на стыке административного и муниципального права, следует выделить **правовой институт муниципальной службы**, представляющий собой институт, учреждаемый и функционирующий в сфере осуществления муниципальной власти и носящий публичный характер.

¹ Сергеев А.А. К вопросу об интегрирующем характере российского муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 39.

В силу этого институт муниципальной службы в значительной мере связан с институтом государственной службы, так как муниципальные служащие являются субъектами, жестко интегрированными в процесс осуществления управленческой деятельности на территории муниципального образования. При этом они обязаны руководствоваться в своей деятельности не только местными нормативными актами, а также исполнять федеральные законы, конституции, уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, а следовательно, и иные правоприменительные акты, издаваемые на государственном уровне.

Во-вторых, к группе межотраслевых правовых институтов, направленных на регулирование муниципальных правоотношений, относится **правовой институт имущественной основы местного самоуправления**, возникающий на стыке норм гражданского и муниципального права и представляющий собой объединение юридических норм, регулирующих правовой режим имущества, находящегося в муниципальной собственности, а также имущественных прав муниципальных образований.

Следует отметить, что публично-муниципальный характер данному правовому институту, который в силу регулирования отношений муниципальной собственности имеет, как отмечают многие его исследователи¹, большую долю частного-правовых начал, придает то обстоятельство, что в содержании данного правового института закрепляются не частные интересы, а общие интересы населения муниципального образования.

¹ Шишкин А.А. Правовые проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1999. С. 25; Гелоголева Т.П. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2000. С. 14; Илюхина Е.А. Правовое регулирование отношений муниципальной собственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 28.

В третьих, к числу межотраслевых правовых институтов, направленных на регулирование муниципальных правоотношений, следует отнести **правовой институт финансовой основы местного самоуправления**, возникающий на стыке норм муниципального, финансового и бюджетного отраслей права. Данный правовой институт представляет собой совокупность юридических норм, которые построены на принципе единства бюджетной системы РФ, означающем единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса в Российской Федерации, санкций за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В основном, нормы анализируемого правового института, регулируют правовой режим совокупности денежных средств, принадлежащих на праве собственности или на праве пользования муниципальному образованию, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения.

§ 4. Система источников муниципальной отрасли права

Принимая нормативные акты, направленные на организацию системы местного самоуправления, органы и должностные лица государственной и муниципальной власти к настоящему времени создали систему источников муниципального права, представляющую его нормативную основу.

Традиционно под источником любой отрасли права понимается форма закрепления правовых норм¹. Применительно к проблематике муниципального права под **источниками муниципального права понимаются исходящие**

¹ Теория государства и права. М., 1999. С. 45.

от государственных или муниципальных органов и должностных лиц либо официально признаваемые им формы выражения и закрепления норм муниципального права, придания им общеобязательного характера.

В составе муниципального права можно выделить четыре уровня источников:

1. Уровень международных источников муниципального права:

- 1) ратифицированные Российской Федерацией международные нормативные правовые акты;
- 2) международные договоры и соглашения.

2. Федеральный уровень *источников муниципального права*:

- 1) Конституция РФ;
- 2) Федеральные конституционные законы и Федеральные законы;
- 3) Указы Президента РФ;
- 4) Постановления Правительства РФ;
- 5) Постановления палат Федерального Собрания РФ;
- 6) подзаконные нормативные акты отраслевых федеральных органов исполнительной власти, имеющие нормативный характер;
- 7) договоры о разграничении предметов ведения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- 8) Постановления Конституционного Суда РФ по вопросам местного самоуправления.

3. Источники муниципального права на уровне субъектов Российской Федерации:

- 1) Конституции, уставы субъектов РФ;
- 2) нормативные акты исполнительных органов субъектов РФ;
- 3) нормативные акты представительных органов субъектов РФ;

- 4) нормативные договоры Субъектов РФ;
- 5) Постановления судебных органов конституционного (уставного) контроля Субъектов РФ.

4. Источники муниципального права на уровне муниципальных образований:

- 1) уставы муниципальных образований;
- 2) нормативные акты представительных органов местного самоуправления;
- 3) нормативные акты исполнительных органов местного самоуправления;
- 4) договоры муниципальных образований;
- 5) местные традиции и обычаи, определяющие организацию и деятельность самоуправления в отдельных местностях.

1. Рассматривая *уровень международных источников муниципального права*, следует начать с того, что в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, а если международным договором Российской Федерации установлены правила, отличные от предусмотренных законом, то применяются правила международного договора.

В качестве наиболее важного международно-правового акта, содержащего общепризнанные принципы и нормы международного права в области местного самоуправления следует отметить **Европейскую хартию местного самоуправления**, принятую Советом Европы 15 октября 1985 г.¹ и ратифицированную Российской Федерацией в 1998 г.

Европейская хартия местного самоуправления устанавливает важнейшие принципы организации местного самоуправления и принципиальные гарантии прав местного самоуправления.

¹ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : закон Российской Федерации от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

Учитывая роль данного документа в системе муниципального права, следует знать, что структура данного документа вызывает ряд вопросов. В частности, Европейская хартия местного самоуправления имеет в части первой 30 пунктов. В ст. 12 данного документа закрепляется норма о том, что государство, которое ратифицирует этот документ, должно связать себя как минимум 20-ю пунктами из 30. При этом обязательны 10 пунктов из 14 основополагающих, перечисленных в ст. 12. Еще 10 пунктов страна, ратифицирующая данную Хартию, должна выбрать из оставшихся 16 пунктов.

Очевидно, что подобный подход к структуре нормативного документа является достаточно спорным и создает проблемы для использования Европейской хартии местного самоуправления в качестве инструмента развития местного самоуправления.

Важно учитывать и тот факт, что хотя Европейская хартия местного самоуправления признана мировым сообществом образцом демократического устройства местного самоуправления, по мнению Конституционного Суда РФ, Конституция РФ и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты Российской Федерации не вправе занижать или ограничивать¹.

Однако непонятно почему законодатель, как отмечает В.И. Фадеев, не принял во внимание эту правовую позицию Конституционного Суда РФ, когда, закрепляя в ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

¹ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области : постановл. Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 5-П // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

систему правовых актов о местном самоуправлении, поставил на первое место именно международные акты, а не российскую Конституцию¹.

2. Переходя к *федеральному уровню источников муниципального права*, следует начать с того, что принципы местного самоуправления, закрепленные в Европейской хартии местного самоуправления, получают свое более развернутое развитие в **Конституции Российской Федерации**, являющейся «императивом, стоящим над государством и законом и защищающим справедливый порядок государства...»², в которой наряду с самостоятельностью местного самоуправления закрепляется и организационное обособление системы местного самоуправления от системы органов государственной власти³.

В гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ закрепляется ряд важнейших концептуальных основ местного самоуправления:

- 1) признание местного самоуправления (ч. 2 ст. 3);
- 2) закрепление муниципальной формы собственности (ч. 2 ст. 8);
- 3) исключение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (ст. 12).

Помимо этого в п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ очерчиваются границы нормативной зависимости местного самоуправления от системы органов государственной власти посредством отнесения полномочий по установлению общих принципов организации системы органов местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

¹ Фадеев В.И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // LEX RUSSICA. 2009. № 2. С. 365.

² Румянцев О.Г. Основы конституционного строя: понятие, содержание, отражение в конституции. // Государство и право. 1993. № 10. С. 3.

³ В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Несмотря на относительную ясность указанной нормы в теории муниципального права имеются различные подходы к смысловому толкованию ее содержания¹. Так, Е.С. Шугрина указывает², что эту норму можно понимать следующим образом:

1. В совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление местного самоуправления как неприкосновенного демократического института (**установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления**).

2. В совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление системы органов местного самоуправления, т.е. общих подходов к формированию системы органов местного самоуправления (**установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления**).

3. В совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление общих принципов местного самоуправления как основополагающих идей, определяющих правовое построение местного самоуправления (**установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления**).

В нашем же понимании указанную конституционную норму следует понимать так, что в совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ находится установление общих принципов местного самоуправления как основополагающих идей, определяющих правовое построение местного самоуправления. Этот под-

¹ Наиболее подробно этот вопрос рассмотрен в заключении, данном Л.А. Ревенко в судебном заседании Конституционного суда по запросу о соответствии Конституции Российской Федерации п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Городское управление. 1996. № 6. С. 36-39.

² Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 41-42.

ход подтвердил и законодатель, приняв в развитие этой конституционной нормы **Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹**, который является «рамочным» и представляет собой важнейший источник муниципального права, содержащий его основные понятия и раскрывающий содержание основных муниципально-правовых институтов.

Учитывая деление федеральных законов на федеральные конституционные законы и федеральные законы, следует отметить, что на сегодня в Российской правовой системе отсутствуют федеральные конституционные законы, направленные на регулирование муниципальных правоотношений. Однако, среди **федеральных конституционных законов имеется ряд нормативных актов, косвенно затрагивающих проблематику местного самоуправления**. К примеру, в Федеральных конституционных законах «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ, «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ имеются нормы, устанавливающие ограничения граждан в осуществлении местного самоуправления, связанные с введением военного или чрезвычайного положений на соответствующей территории.

Разграничивая источники муниципального права, следует присоединиться к мнению В.И. Васильева² о том, что федеральные законы, содержащие нормы муниципального права, можно подразделить на три группы:

1) **статутные федеральные законы**. К примеру, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ);

2) **федеральные законы, целиком или в большей части посвященные местному самоуправлению**. Так, Феде-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 октября.

² Васильев В.И. Муниципальное право. М., 2008. С. 61.

ральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ, Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ);

3) **федеральные законы, регулирующие наряду со многими другими вопросами и вопросы муниципального права.** К примеру, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ; Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ.

Кроме того, **нормы муниципального права на уровне Российской Федерации содержатся также в Указах Президента РФ.** Так, в Указе Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г. № 2265, в Указе Президента РФ «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» от 21 марта 1994 г. № 557. Однако следует констатировать тот факт, что в настоящее время роль Указов Президента РФ в сфере нормативного регулирования местного самоуправления снижается, так как последним нормативным актом Президента РФ, посвященным муниципальной проблематике, является Указ Президента РФ «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» от 15 октября 1999 г. № 1370.

Правительством Российской Федерации также принимаются нормативные акты, направленные на урегулирование вопросов местного значения. В качестве примера можно привести Постановление Правительства РФ «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям» от 25 декабря 2007 г. № 931;

Постановление Правительства РФ «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом» от 6 февраля 2006 г. № 75.

На уровне Федеральных министерств и ведомств также принимаются правовые акты, содержащие нормы муниципального права. К примеру, Приказом Министерства финансов России от 11 декабря 2002 г. № 127н утверждены указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, обязательные для руководства муниципальными образованиями при составлении и исполнении соответствующего бюджета.

К источникам муниципального права следует отнести Постановления палат Федерального Собрания РФ. Например, к ним относится Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление» от 10 июня 1994 г.

Спорным в муниципальной теории (как, впрочем, и в теории права) является вопрос о признании юридических прецедентов в качестве источников муниципального права, к которым можно отнести **решения высшего судебного органа конституционной юстиции по вопросам местного самоуправления**, связанные с конституционностью решений, принимаемых в системе местного самоуправления.

Ряд ученых признает акты Конституционного Суда РФ нормативными, считая, что Конституционный Суд РФ, толкуя Конституцию РФ, проверяя конституционность закона, не может не вводить тем самым нормы прямого действия¹. Другие ученые отрицают право высших судебных органов на нормотворчество, считая, что противное означало бы игнорирование российской правовой доктрины разделения

¹ Конституционный судебный процесс / под ред. М.С. Саликова. М., 2003. С. 175.

властей. По их мнению, судебные решения высших судебных органов, в целом, и Конституционного Суда РФ, в частности, являются актами толкования, не создающими норм права, правоприменительными актами¹.

Кроме того, важно учитывать, что в процессе своей деятельности Конституционный Суд РФ принимает как Постановления, так и Определения, но в качестве источников муниципального права следует признавать только те из Постановлений, которые вынесены по итогам проверки конституционности нормативно-правовых актов или отдельных норм муниципального права, содержащихся в законодательных или иных нормативных правовых актах².

Вместе с тем, несмотря на существование разных подходов к нормативной природе актов Конституционного Суда РФ, следует признать их важную роль в формировании муниципально-правового пространства России, так как по данным официального сайта Конституционного Суда РФ в 1995-2004 гг. их 4062 обращений по вопросам организации публичной власти, на местное самоуправление приходится 1493, что составляет примерно 37%³.

Незначительное место в системе источников муниципального права занимают **нормативные договоры, заключаемые между Российской Федерацией и ее субъектами**, определяющие специфику регулирования местного самоуправления в отдельном субъекте РФ. Примерами подобных источников норм муниципального права могут служить: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республика Саха (Якутия) от 29 июня 1995 г., Договор о разграничении

¹ Теория государства и права. Екатеринбург, 1996. С. 374-375; Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 51.

² Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. – М., 2002. – С. 33-34.

³ По материалам сайта: <http://www.ksrf.ru/contact/review.htm>.

предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами Иркутской области и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 27 мая 1996 года.

Третий уровень источников муниципального права образуют нормативные правовые акты уровня субъектов Российской Федерации. К ним относятся: Конституции (уставы) Субъектов Российской Федерации, Законы субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, нормативные акты высших выборных должностных лиц и законодательных органов субъектов Российской Федерации, нормативные акты правительств и других исполнительных органов субъектов Российской Федерации, содержащие нормы муниципального права.

Помимо указанных источников муниципального права в состав третьего уровня следует включать нормативные договоры Субъектов РФ, заключаемые как с Российской Федерацией, так и между субъектами РФ. Кроме того, к источникам муниципального права следует отнести изданные по вопросам местного самоуправления Постановления судебных органов конституционного (уставного) контроля, создаваемых в ряде субъектов РФ. В качестве примера подобных актов можно привести Постановление Уставного суда Свердловской области по делу о толковании ст. 94 Устава Свердловской области от 24 декабря 1998 г.; Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 25 ноября 1998 г., признавшее неконституционными положения республиканского Закона «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Дагестан».

Все нормативные акты, образующие третий уровень источников муниципального права, являются подзаконными и должны соответствовать нормам Конституции РФ и федеральных законов, что важно учитывать при разрешении

различных коллизий юридических норм, установленных разными органами власти и содержащимися в неоднородных правовых актах.

Следует отметить, что с точки зрения теории права коллизия нормативных актов представляет собой расхождение содержания (столкновение) двух или более формально действующих нормативных актов, изданных по одному и тому же вопросу¹. Традиционно коллизия нескольких нормативных актов должна разрешаться путем нормативного акта, который должен быть применен к рассматриваемому случаю. При применении муниципального законодательства следует выделить следующие правила разрешения правовых коллизий:

1) если имеется расхождение между актами, изданными одним и тем же нормотворческим органом, то применяется, изданный позднее;

2) при расхождении между общим и специальным нормативными актами преимущество отдается специальному, если он не отменен изданным позднее общим актом;

3) если расходящиеся по содержанию нормы находятся в актах, принятых разными органами, то применяется норма принятая вышестоящим органом.

Следует отметить, что для муниципального права наибольшее значение имеет последнее правило о приоритете правовых норм, принятых вышестоящим органом. Однако в этом вопросе есть определенная специфика. Один из правовых механизмов разрешения подобных коллизий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, порожденных отнесением ее п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержится в ст. 76 Конституции РФ.

¹ Теория государства и права. М., 1994. С. 452.

Правовая схема предупреждения и разрешения указанных коллизий состоит в следующем:

1) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

2) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения;

3) в случае же противоречия между федеральным законом и иным актом субъекта РФ, изданным по предметам совместного ведения, действует федеральный закон.

Однако приведенный алгоритм не решает всех вопросов, так как субъекты РФ по предметам совместного ведения, включающим и местное самоуправление, широко практикуют опережающее нормотворчество.

Если же подойти к этой проблеме с точки зрения формальных позиций, то с учетом ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, устанавливающей, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и **принимаемые в соответствии с ними** законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, то станет очевидным, что абсолютно самостоятельное, несанкционированное нормотворчество субъектов РФ по предметам совместного ведения конституционно запрещено, так как этот процесс является прямым путем к нарушению единства и целостности нормативного пространства Российской Федерации.

Вместе с тем, по мнению Конституционного Суда РФ, ряд общественных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, остается в настоящее время неурегулированным, и поэтому в силу ст.ст. 72 (п. «н» ч. 1) и 76 (ч. 2)

Конституции Российской Федерации законодатель субъекта Российской Федерации в этой части вправе осуществить собственное правовое регулирование в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом¹.

Отсутствие федерального закона не препятствует субъекту Российской Федерации урегулировать вопрос, относящийся к совместной компетенции с Российской Федерацией, что вытекает из природы совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Однако с принятием соответствующего федерального закона, регулирующего аналогичный аспект местного самоуправления, субъект Российской Федерации должен привести свою законодательную базу в соответствие с ним (ст. 76, ч. 2 и 5, Конституции Российской Федерации)².

Нормативные акты, принимаемые органами и должностными лицами муниципального образования, относятся к последнему, четвертому уровню источников муниципального права.

Рассматривая муниципальный уровень нормативного регулирования следует начать с того, что в Конституции РФ отсутствует характеристика властно-правовой природы нормативных актов местного уровня. В ст. 132 Конституции отмечается лишь тот факт, что органы местного самоуправления принимают решения по вопросам местного

¹ На это указал Конституционный Суд РФ, разрешая аналогичный вопрос о соотношении совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (п. 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 27. Ст. 4902).

² На это указывается в п. 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 июня 1996 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3344.

значения, но не уточняется, какова природа этих решений. Указанная правовая конструкция с учетом требований ст. 12 Конституции РФ, отделяющей органы государственной власти и местного самоуправления, создавала ряд проблем, связанных с определением властно-правовой природы местных нормативных актов.

В настоящее время данная проблема решена, так как в соответствии с ч. 2 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ местное самоуправление в Российской Федерации признано **формой осуществления народом своей власти**. Исходя из этого, в соответствии с ч. 3 ст. 7 указанного Федерального закона определено, что муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, **подлежат обязательному исполнению** на всей территории муниципального образования. При этом за неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В качестве отличительной особенности муниципально-правовых актов следует отметить их признак, связанный с тем, что их действие ограничено территориальными рамками соответствующих муниципальных образований.

Муниципально-правовые акты, также как и акты органов государственной власти, подразделяются на два вида:

- 1) нормативные;
- 2) правоприменительные (индивидуальные).

В систему муниципальных правовых актов, которые представляют собой акты, изданные полномочным на то органом или должностным лицом местного самоуправления и содержащие правовые нормы, следует включить ниже следующие правовые акты.

Устав муниципального образования

Следует отметить, что Устав муниципального образования является основным нормативно-правовым актом муниципального образования и имеет прямое действие на всей территории муниципального образования. Устав муниципального образования обладает значительной муниципальной юридической силой, которая предполагает, что нормативные и иные правовые акты, принимаемые в муниципальном образовании, не могут противоречить Уставу муниципального образования за исключением актов, принятых на местном референдуме.

Устав муниципального образования – это базовый документ для организации жизни местного сообщества. Он разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно, что позволяет полностью учитывать специфику конкретного муниципального образования, его исторические и иные местные традиции.

К примеру, в преамбуле к Уставу города Рязани от 3 июня 1996 г. № 23п (в редакции от 27 ноября 2003 г.) отмечается основная цель Устава – конкретизация норм Федерального законодательства и законодательства Рязанской области о местном самоуправлении применительно к условиям осуществления самоуправления на территории города Рязани... в соответствии с законами Российской Федерации и законами Рязанской области.

Однако следует отметить, что свобода усмотрения местного населения в учете местных традиций ограничена рамками федерального законодательства, устанавливающего обязательные требования к уставу муниципального образования.

Устав муниципального образования принимается выборным представительным органом местного самоуправления, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан.

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

В ст. 44 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» четко закреплён перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны найти свое отражение в уставе муниципального образования¹. К ним отнесены: границы и состав территории муниципального образования; вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; структура и порядок формирования органов местного самоуправления; а также другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов РФ.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

¹ Российская газета. 2003. 8 октября.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

1) противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;

2) нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного

самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

В систему муниципальных правовых актов входят нормативные правовые акты, принимаемые путем прямого волеизъявления граждан.

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

В отношении решений, принятых на сходе граждан, следует отметить, что в п. 2 ч. 1 ст. 43 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закреплено, что в систему муниципальных правовых актов

входят правовые акты, принятые на сходе граждан, который может проводиться в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Сход граждан созывается главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек для решения вопросов местного значения и правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан, подлежит обязательному опубликованию (обнародованию) и исполнению на территории соответствующего поселения.

К муниципальным правовым актам следует отнести Решения, принимаемые представительным органом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает два вида нормативных актов:

- 1) решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования;
- 2) решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено федеральным законом.

Следует иметь в виду, что помимо Решений в представительном органе муниципального образования принимаются

ненормативные правовые акты принимаются Председателем представительного органа муниципального образования, который издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

В ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен четкий перечень вопросов, которые находятся в исключительном ведении местных представительных органов, а их решения, принятые по данным вопросам, обладают наибольшей юридической силой в системе нормативных актов местного самоуправления, регулирующих соответствующие общественные отношения.

К таким нормативным актам следует отнести решения местного представительного органа, связанные с регулированием следующих вопросов местного значения:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

В систему муниципальных правовых актов входят правовые акты Главы муниципального образования.

В соответствии с действующим законодательством Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, может издавать следующие правовые акты:

1) постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования;

2) постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации.

К муниципальным правовым актам относятся правовые акты Главы местной администрации.

В соответствии с законодательством РФ Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает правовые акты двух видов:

1) постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

2) распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Разновидностью муниципальных правовых актов являются правовые акты иных должностных лиц местного самоуправления.

Должностные лица местного самоуправления (руководители управлений, отделом, комитетов местной администрации) наделены правом издавать в процессе своей деятельности правовые акты в виде распоряжений и приказов по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования, которые, как правило, являются правоприменительными правовыми актами.

Следует отметить, что помимо нормативных актов, принимаемых органами и должностными лицами муниципального образования, к последнему, четвертому, уровню источников муниципального права относятся **договоры и соглашения, заключаемые муниципальными образованиями между собой, также с другими субъектами правоотношений.**

Указанные договоры и соглашения могут заключаться в целях развития межмуниципального сотрудничества, внешнеэкономических и международных связей. Кроме того, органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. В свою очередь, органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

На последнем, четвертом, уровне источников муниципального права существуют такой специфический источник как **муниципальный обычай, представляющий собой традиционно сложившееся и широко применяемое правило поведения в сфере осуществления местного самоуправления.**

Нормативной основой для признания обычаев в качестве источников муниципального права служит указание в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ о том, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Кроме того, применительно к малочисленным народам нормативное определение обычая как правила поведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни закреплено в ст. 1 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» № 49-ФЗ от 7 мая 2001 г.

Рассматривая муниципальный уровень источников муниципального права, следует учитывать, что в системе муниципальных норм, как и в любой другой нормативно-правовой системе, возможны коллизии норм. Это в значительной мере обусловлено тем обстоятельством, что система местного самоуправления на современном этапе представляет собой функционально не дифференцированный механизм.

В связи с этим можно выделить следующие модели разрешения коллизий на местном уровне:

1. В случае противоречия норм права, содержащихся в уставах муниципальных образований, и норм других местных нормативных документов действуют нормы устава

муниципального образования как нормативного документа, обладающего наибольшей юридической силой в системе муниципальных нормативных актов.

2. В случае противоречия юридических норм, содержащихся в правовом акте, принятом в результате непосредственного волеизъявления местного населения, и юридических норм, содержащихся в нормативном акте органа местного самоуправления, действует норма, содержащаяся в нормативном акте, принятом непосредственно местным населением.

3. В случае противоречия юридических норм, содержащихся в нормативных актах, принятых вышестоящим и нижестоящим органами или должностными лицами местного самоуправления, действует юридическая норма, содержащаяся в нормативном акте вышестоящего муниципального органа или должностного лица.

4. В случае противоречия юридических норм, принятых органами и должностными лицами местного самоуправления, не находящимися в отношениях подчиненности, действует норма, установленная органом или должностным лицом, обладающим в этом вопросе исключительной компетенцией или компетенцией, непосредственно связанной с решением спорного вопроса.

5. В случае противоречия общей и специальной муниципальных юридических норм действует специальная муниципальная юридическая норма.

Кроме того, следует учитывать, что правовые коллизии в сфере местного самоуправления возникают не только между правовыми актами муниципальных органов, но и между правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Разрешение подобных коллизий имеет большое значение, так как отмечает Л.А. Андреева¹, построение реального местного самоуправления неразрывно связано с четкой регламентацией правовой автономии муниципальных образований.

¹ Андреева Л.А. Правотворчество органов местного самоуправления (по материалам Новгородской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999. С. 26.

Разрешая коллизии между нормативными актами органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в первую очередь следует выяснять к какой сфере относится спорный вопрос. Это вызвано тем, что органы местного самоуправления в соответствии со ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти и обладают самостоятельностью в пределах своих полномочий.

При возникновении коллизии между органом государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальным органом нельзя автоматически применять правило разрешения коллизий в соответствии с которым, если расходящиеся по содержанию нормы находятся в актах, принятых разными органами, то применяется норма принятая вышестоящим органом. В таком случае следует руководствоваться перечнем вопросов местного значения, закрепленном в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Если нормативный акт муниципального органа принят по вопросу, не являющемуся предметом его исключительной компетенции, а относящемуся к предметам совместной компетенции муниципального образования и субъекта РФ, то следует руководствоваться нормативным актом органа субъекта Российской Федерации. В этой части нормативные и правовые акты муниципального образования не могут противоречить нормативным актам субъекта РФ, принятым по предметам их совместного ведения. В случае же противоречия между нормативным актом субъекта РФ и правовым актом муниципального образования действует нормативный акт субъекта РФ.

Если же спорный вопрос относится к предметам ведения местного самоуправления, то приоритет должен отдаваться нормативному акту, принятому органом местного самоуправления. Это обусловлено тем, что вне предметов ведения субъекта РФ и предметов совместного ведения

субъекта РФ и муниципального образования, муниципальное образование самостоятельно и в полном объеме осуществляет правовое регулирование по предметам ведения муниципального образования.

При рассмотрении муниципального уровня источников муниципального права важным является вопрос о **процедуре принятия муниципальных правовых актов**, в составе которой можно выделить следующие стадии.

Стадия 1. Разработка проекта муниципального правового акта.

В законодательстве Российской Федерации указывается, что проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Стадия 2. Обсуждение и принятие муниципального правового акта.

Процедура обсуждения и принятия муниципального правового акта различается в зависимости от того, кем (коллегиальным органом или должностным лицом местного самоуправления) был принят правовой акт. Процедура принятия правового акта муниципальным коллегиальным органом в общих чертах регулируется в Уставе муниципального образования и более подробно в регламенте соответствующего органа.

Процедура же принятия правового акта должностными лицами местного самоуправления четко не регламентирована, но может закрепляться в соответствующих должностных инструкциях.

Стадия 3. Опубликование и вступление в силу муниципального правового акта.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Стадия 4. Контроль за исполнением, отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия.

Контроль за исполнением правовых актов муниципальных органов и должностных лиц, содержащих юридические нормы, осуществляется посредством деятельности как органов местного самоуправления, так и государственных контролирующих, а также правоохранительных органов. В отношении же ненормативных правовых актов следует отметить, что текст таких актов должен содержать указание на муниципальный орган или должностное лицо, на которых возлагается ответственность за исполнение соответствующего правового акта.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими соответствующий муниципальный правовой акт, судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, – уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

§ 5. Место муниципальной отрасли права в российской системе права

Муниципальное право получило свое развитие из государственного права. Дальнейшее развитие государственного права, осуществляемое путем его трансформации в конституционное право и сопровождаемое конституционным признанием местного самоуправления самостоятельной формой народовластия, предполагающей неподчиненную государственным органам систему органов местного самоуправления, привели к выделению отдельной отрасли муниципального права.

В настоящее время муниципальное право является обособленной отраслью системы Российского права. Большинство исследователей, специализирующихся на ее изучении, признают самостоятельность данной отрасли права¹. Однако в рамках общей теории права муниципальное право не всегда включается в число признанных отраслей рос-

¹ Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России. М., 2008; Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003; Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. М., 2005; Пылин В.В., Глушченко П.П. Муниципальное право. СПб, 2000; Князев С.Д., Хрусталева Е.Н. Российское муниципальное право. Владивосток, 19997.

сийского права¹. Это обусловлено комплексным характером муниципального права, проявляющимся в том, что в данной отрасли права используется значительное количество норм, входящих в другие отрасли права, такие как: конституционное, административное, гражданское, финансовое, налоговое, земельное.

Однако комплексность части содержания муниципального права не может служить основанием для отрицания его самостоятельности, так как, используя нормы других отраслей права в целях более полной регламентации муниципальных правоотношений (как впрочем большинство отраслей права), муниципальное право основной объем правового регулирования осуществляет за счет собственных исключительно муниципально-правовых норм. Само наличие таких норм, а также приоритетный характер по сравнению с нормами «двойного назначения» доказывают самостоятельность муниципального права как отрасли права².

Однако очевидно и то, что существуют специфические муниципально-правовые отношения, являющиеся предметом правового регулирования преимущественно муниципального права. Важно, что в настоящее время эти отношения занимают большую часть в предмете муниципально-правового регулирования. К числу собственно муниципальных норм, преимущественно регулирующих соответствующие муниципальные отношения, следует отнести следующие правовые нормы:

1) правовые нормы, регулирующие публичные отношения, возникающие в связи с образованием, функционированием и ликвидацией органов местного самоуправления;

¹ Общая теория государства и права. Академический курс / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998 Т. 2; Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. М., 2002.

² Костюков А.Н. Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? // Государство и право. 2003. № 9. С. 16.

2) правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с взаимоотношениями органов местного самоуправления;

3) правовые нормы, регулирующие отношения, возникающие по поводу избрания, функционирования и отзыва депутатов органов местного самоуправления;

4) правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с избранием, функционированием и отзывом Главы муниципального образования;

5) правовые нормы, регулирующие избрание и статус Главы местной администрации;

6) правовые нормы, регулирующие отношения, производные от института территориального общественного самоуправления;

7) правовые нормы, регулирующие отношения, происходящие из правового регулирования форм местной непосредственной демократии;

8) правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с системой и содержанием муниципальных нормативных актов;

9) правовые нормы, регулирующие отношения, производные от системы гарантий, обеспечивающих реальность института местного самоуправления;

10) правовые нормы, регулирующие отношения, определяющие процедуру и содержание муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

11) правовые нормы, регулирующие отношения, определяющие территориальную организацию местного самоуправления.

Вместе с тем комплексная часть содержания муниципальной отрасли права обуславливает ее особое место в системе отраслей Российского права. Специфику муниципальной отрасли права обуславливают два обстоятельства. Во-первых, часть общественных отношений, составляющих предмет муниципального права, входит в предметы правового регули-

рования других отраслей права, что в свою очередь обуславливает комплексный характер правового регулирования данных общественных отношений. Во-вторых, муниципальные общественные отношения, в отличие от многих отраслей права, имеют четыре уровня правового регулирования.

К примеру, в рамках предмета муниципальной отрасли права закрепляются общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяются государственные гарантии его осуществления, что также входит в предмет конституционного права. «Тем самым нормы конституционного права устанавливают основы муниципального права, которое регулирует общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления»¹.

Кроме того, муниципальное право имеет тесную взаимосвязь с административным правом, в рамках предмета правового регулирования которого устанавливаются общие подходы к правовому статусу муниципального служащего, его правам, обязанностям, ограничениям, гарантиям, поощрениям, реестру муниципальных должностей, условиям и порядку прохождения муниципальной службы, видам и процедуре наложения дисциплинарных взысканий на муниципального служащего.

В последнее время все большая связь прослеживается между муниципальным и гражданским правом, так как муниципальные образования, органы местного самоуправления, муниципальные учреждения, предприятия увеличивают свое присутствие в гражданском обороте, осуществляемом в соответствии с требованиями гражданского права. К примеру, в рамках гражданского права определяется гражданско-правовой статус муниципального образования, муници-

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 31.

пальных органов, муниципальных предприятий и учреждений, устанавливаются условия и процедурные моменты совершения сделок от имени муниципального образования, правовое положение и пообъектный состав муниципальной собственности, порядок владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом.

На уровне муниципальной отрасли права регулируется часть общественных отношений, возникающих в связи с организацией и функционированием бюджетной системы муниципальных образований, правовое положение субъектов муниципальных бюджетных правоотношений, определяются основы муниципального бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, что также входит в предмет правового регулирования бюджетного права, обуславливая взаимосвязь двух указанных отраслей права. К примеру, в муниципальном праве определяется правовое положение контрольного органа муниципального образования, образуемого в целях контроля муниципальных бюджетных отношений, контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении.

Кроме того, муниципальная отрасль права имеет тесные взаимосвязи с финансовым и налоговым правом, так как в ее предмет входит часть общественных отношений, возникающих в связи с установлением, введением и взиманием местных налогов и сборов, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля и распределения финансовых средств муниципального образования. Муниципальная отрасль права закрепляет правовой статус и перечень собственных доходов местных бюджетов, средств самообложения граждан, доходов местных бюджетов от местных налогов и сборов, доходов местных бюджетов от региональных налогов и сборов, доходов

местных бюджетов от федеральных налогов и сборов, определяет механизм выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов, городских округов.

Для развития муниципального права важно его взаимодействие с нормами земельного права, определяющего общие подходы к использованию, отчуждению, сдаче в аренду и охране земель на территории муниципального образования, как основы жизни и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории.

Кроме того, муниципальная отрасль права имеет специфику, связанную с многоуровневостью регулирования общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением местного самоуправления. Муниципальное право «вобрало в себя огромную и сложную совокупность юридических норм разного отраслевого и предметного содержания и, следовательно, разной иерархии»¹. В связи с этим, рассматривая общественные отношения, составляющие предмет муниципально-правового регулирования, следует выделить правовые нормы следующих субъектов, нормативно упорядочивающих соответствующие муниципальные правоотношения:

1. Правовые нормы органов международного уровня.

В качестве примера правового акта международного уровня можно привести Европейскую хартию местного самоуправления, принятую Советом Европы 17 октября 1985 г., содержащую общепризнанные принципы и нормы международного права в области местного самоуправления.

2. Правовые нормы органов и должностных лиц уровня Российской Федерации.

Ярким примером правового акта органов и должностных лиц уровня Российской Федерации является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного само-

¹ Муниципальное право / отв. ред. А.М. Никитин. М., 2000. С. 34.

управления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, представляющий собой важнейший источник муниципального права, содержащий его основные понятия и раскрывающий содержание основных муниципально-правовых институтов.

3. Правовые нормы органов и должностных лиц уровня субъектов Российской Федерации.

В качестве примера правового акта органов и должностных лиц уровня субъектов Российской Федерации можно привести Закон Челябинской области от 25 мая 2006 г. № 22-ЗО (ред. от 29 ноября 2007 г.), которым утвержден Устав Челябинской области, содержащий правовые нормы, определяющие нормативные, территориальные и организационные основы осуществления местного самоуправления в Челябинской области.

4. Правовые нормы органов и должностных лиц уровня муниципальных образований.

Примером правового акта, принятого на уровне органов и должностных лиц муниципальных образований, является Устав муниципального образования «город Миасс» Челябинской области, принятый Решением Миасского городского совета депутатов Челябинской области от 20 января 2000 г.

Следует отметить, что особенности юридического статуса каждого из вышеуказанных видов органов придают определенную специфику соответствующим муниципальные правоотношениям, однако указанная специфика в чистом виде проявляется очень редко в силу того обстоятельства, что большинство муниципальных правоотношений имеют многоуровневое нормативное регулирование. Как отмечается авторами коллективного труда по вопросам муниципального права под редакцией А.М. Никитина, общественные отношения, регулируемые «муниципальным правом, характеризуют, выявляют сложность, многослойность предмета муниципального права»¹.

¹ Муниципальное право. М., 2000. С. 37.

Рассматривая место муниципальной отрасли права в Российской системе права следует отметить тот факт, что несмотря на относительную новизну данной отрасли права, существует ряд **объективных предпосылок для возрастания ее роли и значения в системе российского права.**

В качестве отмеченных предпосылок такие ученые, исследующие проблемы муниципального права, как А.Н. Костюков, А.В. Корнев, О.В. Мартышин, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор, И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов указывают следующие аргументы:

1. Изучение истории развития и формирования права позволяет сделать вывод о том, что первоосновы права Древней Греции, Древнего Рима, Древней Руси были заложены в муниципальных источниках. Кроме того, такие базовые отрасли современной системы права, как гражданское, административное получили свое развитие из городских уложений, ссудных грамот, уставов городов и иных источников, принадлежащих к источникам городского муниципального права.

2. Муниципальное право представляет собой микро-модель национального права России, объединяя все отрасли, институты, нормы, регулирующие общественные отношения в муниципальных образованиях и обеспечивающие жизнедеятельность последних.

3. Российская система права предполагает наряду со своей целостностью взаимопроникновение ее составных частей – отдельных отраслей права. Вместе с тем муниципальное право в своем развитии движется в направлении обеспечения приоритета муниципально-правового регулирования перед другими правовыми регуляторами путем увеличения количества собственно муниципальных норм. Особенно наглядно этот процесс виден на примере правового регулирования организационных основ местного самоуправления.

4. Если учитывать современные тенденции развития российского нормотворческого процесса, то можно предположить дальнейшее увеличение муниципально-правового массива норм за счет консолидации и кодификации муниципальных норм как на уровне Российской Федерации и субъектов РФ, так и на уровне муниципальных образований.

ГЛАВА 2. ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

§ 1. Основные теории местного самоуправления

Существование муниципальной отрасли права в значительной мере обусловлено наличием собственного обособленного предмета правового регулирования, в качестве которого выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления местного самоуправления. В связи с этим стержнем теоретической основы муниципального права следует считать концепции, раскрывающие сущность местного самоуправления, как социального института, обладающего значительной спецификой своего содержания и нуждающегося в самостоятельном правовом регулировании.

Следует констатировать, что в настоящее время нет единства среди ученых в отношении количества теорий, раскрывающих сущность местного самоуправления. К примеру, Н.И. Лазаревский считает, что существуют четыре теории самоуправления: теория свободной общины; хозяйственная и общественная теории самоуправления; теория самоуправляющейся единицы как юридического лица; политические теории¹. Г.С. Михайлов выделяет следующие теории самоуправления: хозяйственная, общественная, государственная, политическая. В.И. Фадеев говорит о пяти теориях: теории свободной общины, общественной теории, государственной теории, теории дуализма муниципального управления, теории социального обслуживания².

Первой среди теоретических концепций, объясняющих сущность местного самоуправления, следует, по нашему мнению, рассмотреть выдвинутую в середине XIX в. во

¹ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Спб., 1913. С. 50-51.

² Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 57.

Франции и Бельгии и получила название **«теория свободной общины»**. Ее сущность может быть кратко отражена в следующем – «община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по своей природе»¹.

Появление этой теории было обусловлено тем обстоятельством, что в начале XIX в. местными делами, общинным имуществом управляли государственные чиновники, которые привели общинное хозяйство в упадок. В связи с чем в целях обоснования необходимости ограничения бюрократического вмешательства центральной власти в местные вопросы возникает «теория свободной общины». Б. Чичерин, рассуждая о данной концепции, писал: «Вольная община образуется, когда при господстве частного права вольные люди, живущие в общине, в состоянии отстоять свою независимость против натиска дружинников и вотчинников»².

Последователи данной теории (Н. Гербер, Г. Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд) опирались на идеи естественного права и исходили из того, что право общины на заведование своими делами естественно и неотчуждаемо, как и права человека. Отмеченные теоретики рассуждали так: «Право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как права, свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления»³. «Община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее»⁴.

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1928. С. 110.

² Чичерин Б. Курс государственной науки. М., 1894. С. 117.

³ Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 7.

⁴ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. С. 236.

По мнению последователей данной теории, община является первичным образованием по отношению к государству и является «естественно сложившейся органической корпорацией и базируется на следующих основных принципах:

1) местное самоуправление – это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;

2) разделение дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, которые передаются ей государством;

3) органы местного самоуправления являются негосударственными органами;

4) государственные органы не имеют права вмешиваться в дела, отнесенные к компетенции общины, а лишь следят за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции»¹.

Особо отметим, что в рамках этой теории наряду с исполнительной, законодательной и судебной властью признавалась четвертая власть, которая именовалась как местная (муниципальная, коммунальная, общинная)².

Указанная теория не осталась сугубо теоретическим построением, и следует отметить тот факт, что она нашла свое отражение в положениях Конституции Бельгии 1831 г., которая даже содержала специальную статью, посвященную общинному самоуправлению. Однако следует признать, что на практике такой подход не мог иметь положительных последствий, так как выделение местного самоуправления в абсолютно самостоятельную публичную субстанцию могло иметь негативные последствия. Как отмечает ряд ученых, подобное разделение власти очень опасно для целостности и единства общества и государства³.

¹ Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 5.

² Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13-14.

³ Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 13.

Существуют и иные аргументы, подтверждающие, что теоретические положения этой теории не отличались бесспорностью. По мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, «идея неотчуждаемости прав общины ... была достаточно уязвима, ибо трудно обосновать неотчуждаемость прав, например, крупных территориальных самоуправляющихся единиц (областей, регионов и др.), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер. Отрицать же иные виды самоуправления, кроме небольших сельских, городских общин, было бы странно: это не соответствовало действительному положению вещей»¹.

Оппоненты данной теории также отмечали, что с появлением государственного образования, которое базируется на свободных общинах, состояние последних кардинально изменяется. В силу целой совокупности различных обстоятельств общины вынуждены признать необходимость государства и зависимость от него, т.е. общины объективно жертвуют частью своей свободы и, следовательно, «с возникновением государства исчезает абсолютная самостоятельность и независимость вольной общины»².

Теория свободной общины, как отмечает В.А. Ясюнас³, отрицала существование публично-властных элементов в местном самоуправлении, а также не признавала существование административного контроля муниципальных образований со стороны государства.

Однако следует отметить, что данная теория содержала и рациональные моменты. К примеру, в качестве ее положительного момента можно отметить признание важной роли традиций в местном самоуправлении, составляющих одно из основных условий для эффективного его функциониро-

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. М., 1997. С. 44.

² См: Аксаков К.С. Полное собрание сочинений. М., 1889. Т. 1. С. 51-52, 84; Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб. 1903. С. 7.

³ Ясюнас В.А. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 28.

вания, что подразумевает необходимость учета исторического опыта при построении современных систем организации местного самоуправления в Российской Федерации.

В качестве следующей теории, которая предлагает свой взгляд на сущность местного самоуправления и определяет место публично-властных структур в местном самоуправлении, следует отметить **«хозяйственно-общественную теорию»**, сторонники которой (Р. Моль, А. Васильчиков, О. Ресслер) в качестве исходного момента своих умозаключений определяли, как впрочем и последователи «теории свободной общины», тезис о противопоставлении государства и местной общины.

Однако они выдвигали другое обоснование, считая, что по своей сути общественные интересы объективно не совпадают с политическими интересами. Сущность местного самоуправления они видели в том, что при помощи него должны решаться исключительно местные дела, а местные органы являются по своей природе органами не государства, а местного сообщества.

Н.М. Коркунов определял содержание этой теории следующим образом: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведование одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами»¹.

Сторонники данной теории предполагали, что противопоставление общественных и государственных интересов является основанием для достижения полной самостоятельности органов местного самоуправления, которая, по

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 489.

мнению О. Ресслера, является «результатом общественной свободы и нравственной необходимостью»¹.

Применительно к России, В.Н. Лешков, основывая свои выводы на идеях самобытности русской общины и наличии у нее неотъемлемых прав, обосновывал тезис о независимости местного самоуправления от государственной власти², а А.И. Васильчиков видел местное самоуправление как антипод государственного порядка управления и приходил к выводу о том, что «местное самоуправление чуждо политике... оно имеет свою особую цель и особую сферу деятельности»³.

Следует отметить, что идеи хозяйственно-общественной теории поддерживались законодателями некоторых Европейских стран и нашли практическое применение, к примеру, в 1830 г. Национальный учредительный конгресс Бельгии противопоставил общинную власть законодательной, исполнительной и судебной, отстаивая тезис: община старше государства; закон ее находит, а не издает. Франкфуртская имперская Конституция 1849 г. признавала за общиной неотъемлемое право на «самостоятельное заведование общинными делами, включая сюда и местную полицию»⁴.

Однако с учетом исторического опыта можно прийти к выводу, что на практике деятельность органов местного самоуправления никогда не ограничивалась исключительно хозяйственными вопросами. К примеру, в XIX в. в России, как отмечает Н.И. Лазаревский, «почти повсеместно органам местного самоуправления, помимо дел чисто хозяйственного

¹ Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13-14.

² Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России. М., 1996. С. 67.

³ Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Спб., 1872. С. 147.

⁴ Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М., 1996. С. 65

характера, предоставлялось также заведование и местной полицией, призрение бедных, руководство противопожарными и санитарными мерами и другие дела, явно не носящие не частно-правовой, не хозяйственный характер. Осуществление всех этих функций, несомненно, сообщало органам самоуправления значение органов публичной власти»¹.

К тому же, в нашем понимании, анализируемая теория содержала и другие достаточно существенные противоречия:

1) противопоставление общины государству не способствовало его укреплению;

2) из содержания этой теории следует, что территория государства должна состоять из территорий самоуправляющихся общин не зависящих друг от друга, что противоречит положениям о суверенитете государства;

3) в содержании хозяйственной теории смешивался статус самоуправляющихся территориальных единиц со статусом частноправовых объединений (благотворительных обществ, хозяйственных компаний). Н.М. Коркунов, указывая на этот недостаток, отмечал: «... если моим убеждениям или интересам не удовлетворяет данный промышленный, благотворительный, научный, религиозный союз, я могу, не меняя других условий моей жизни и деятельности, стать членом другого союза. Но если та община, в которой я живу, не чинит дорог, не заводит школ, не обеспечивает санитарных условий жизни, то я не могу, сохраняя то же место жительства, найти удовлетворения этим потребностям в деятельности какой-нибудь другой общины»²;

4) представители анализируемой теории делали неверный вывод о том, что существование местных самоуправляющихся сообществ является, подобно частноправовым объединениям, делом сугубо добровольным. Между тем

¹ Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Спб., 1903. С. 9.

² Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 496.

следует присоединиться к мнению Н.М. Коркунова о том, что существование местных самоуправляющихся общин является обязательным. «Существование и деятельность местных общин, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только не могут быть, но и должны быть; государство не только допускает их, а требует»¹.

Обязательное существование местных самоуправляющихся сообществ Н.М. Коркунов выводит из интересов социально-экономического развития территорий. «Каким бы избытком сил ни располагала община, она может все-таки действовать только в пределах своей территории, она все-таки не может заменить собой деятельность других общин. Поэтому для того, чтобы задачи, составляющие предмет деятельности местных общин, нашли свое повсеместное осуществление в государстве... надо, чтобы все части государственной территории входили в состав таких местных общин. Вот почему государство и не может допустить факультативное существование местных общин, а обязательно организует их во всех частях государства»²;

5) в рамках хозяйственно-общественной теории местного самоуправления делался вывод о том, что местные органы, являющиеся частноправовыми объединениями, выполняют только частноправовые функции, однако на практике повсеместно органы самоуправления осуществляли и осуществляют функции, носящие публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (сбор налогов, принятие общеобязательных решений). Кроме того, как отмечают большинство современных государствоведов, «...нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, порученных для исполнения общинам. Те вопросы, решение которых осуществлялось органами местного самоуправления, не могут считаться

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 499.

² Там же.

чисто общественными и противопоставляться государственным вопросам, ибо они по своему содержанию (дорожное благоустройство, местные налоги, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п.) не отличаются от местных задач государственного управления. Данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства»¹.

Как отмечал Н.И. Лазаревский, слабое место хозяйственно-общественной теории состоит даже «не столько в том, что ее сторонникам не удавалось составить достаточно полного списка негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам местного самоуправления, сколько в том, что таких дел вовсе и не может быть»².

Учитывая все приведенные недостатки, можно присоединиться к мнению Н.И. Лазаревского, Б. Чичерина, В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, И.Д. Беляева, Н.М. Коркунова, которые утверждали, что эта теория не имеет перспектив и не жизнenna. Н.М. Коркунов при этом отмечал: «При ближайшем анализе нетрудно убедиться, что общественная теория не дает понятию самоуправления прочного научного обоснования, а, напротив, приводит к совершенному отрицанию за самоуправлением значения самостоятельного принципа»³.

В силу отмеченных противоречий идеи, провозглашавшие абсолютное противопоставление общины государству, можно поставить в разряд спорных. В связи с этим теоретики местного самоуправления постепенно приходят к выводу о том, что правильнее будет рассматривать местное самоуправление как форму распределения обязанностей по решению государственных дел между центральными и местными

¹ Куцафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. М., 1997. С. 45.

² Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Спб., 1903. С.12.

³ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 503.

властями¹. По мнению П. А. Ашлей, это было обусловлено тем, что «... опыт, прежний и новый, убедительно показал, что вполне централизованная бюрократия – т.е. самовосполняющаяся группа должностных лиц, действующая из одного центра и ответственная лишь сама перед собой, – не может вести управление обширной страны: она склонна игнорировать различия в местных условиях, застыть в своих идеях и приемах и казаться перегруженной; рано или поздно неизбежным становится ее крушение, поэтому необходимость определенной автономии мест не вызывает сомнений»².

В связи с этим основной проблемой в рамках любой теории местного самоуправления является вопрос об установлении правильного соотношения между центральными и местными органами. Причем, как показывает история, решение этого вопроса сопряжено с большими трудностями и он обладает большой актуальностью в настоящее время.

Квинтэссенцию этой проблемы можно сформулировать следующим образом:

1) государство для обеспечения управляемости страны и выполнения требований закона должно сохранять определенный контроль за деятельностью местных учреждений;

2) однако контроль не должен подавлять предприимчивость, инициативу и чувство ответственности системы местного самоуправления.

Эта проблема, возникшая более ста лет тому назад, полностью не решена ни в одной стране и, естественно, представляет интерес для Российских государствоведов. Все это заставляет многих современных ученых обращаться к решению данного вопроса и предлагать свои пути решения.

¹ Пылин В.В. Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 18.

² Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. Спб., 1910.

В качестве одного из вариантов решения указанной проблемы следует отметить **государственную теорию самоуправления**, основные положения которой были разработаны немецкими учеными Л. Штейном и Р. Гнейстом. Более детально положения данной системы взглядов были развиты российскими теоретиками местного самоуправления среди которых можно выделить И.Д. Беляева, В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, А. Градовского, Н.И. Лазаревского.

Г.С. Михайлов видит сущность этой теории в том, что «органы местного самоуправления являются органами государственного управления и их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Самоуправление есть государственное управление – вот откровенный вывод школы германских юристов»¹.

Отстаивая базовые положения государственной теории местного самоуправления Н.И. Лазаревский отмечал:

1) в самоуправлении нельзя видеть осуществления общинами и другими самоуправляющимися единицами непосредственно им принадлежащих и не от государства полученных прав на заведование своими делами, и что, следовательно, самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства;

2) в самоуправлении нельзя видеть заведования какими бы то ни было негосударственными делами управления;

3) в самоуправлении нельзя видеть осуществления задач управления не сами государством, а какими-либо другими публично-правовыми юридическими лицами, которым государство передает принадлежащие ему правительственные права, и следовательно, самоуправление есть исполнение задач государственного управления самим государством;

¹ Михайлов Г.С. Местное советское управление. М., 1927. С. 14.

4) сущность самоуправления нельзя видеть в том, что государство действует через лиц, принадлежащих не к правительственному организму, а к местному обществу, и что, следовательно, органы самоуправления являются непосредственными органами и представителями самого государства¹.

Сторонники государственной теории местного самоуправления обосновывали мысль о том, что многие предметы ведения местного самоуправления входят и в компетенцию государственного механизма, следовательно, если одни и те же задачи выполняют и государство и местные образования, то неправомерно говорить о негосударственном характере местного самоуправления.

К примеру, В.П. Безобразов утверждал, что «чем шире развиты элементы местного самоуправления, чем более самостоятельны его органы, тем более его начала господствуют в местной администрации, тем строже и теснее они должны входить в общий строй государственного управления и тем менее возможно раздвоение власти, – раздвоение и антагонизм самоуправляющихся государственно-общественных учреждений и бюрократических»².

В рамках данной теории предполагается, что все полномочия местного самоуправления производны от государственного публичного образования. Однако местное самоуправление, в отличие от государственного управления, осуществляется не государственными чиновниками, а посредством активного участия местных жителей.

В связи с этим последователи данной теории считают: нельзя утверждать, что вопросы местного значения имеют специфическую природу, отличную от государственной. При этом делегирование государственных полномочий на

¹ Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица : сборник статей. СПб., 1903. С. 17-18.

² Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 9.

местный уровень, как отмечает Р.Р. Сиддиков¹, обусловлено более эффективным решением этих вопросов на местном уровне, так как при централизованном государственном управлении чиновники очень зависимы и во многом лишены инициативы и самостоятельности. При организации местной власти на принципах самоуправления местные чиновники представляют непосредственно население и зависят не только от государства, но и от местного населения.

Следует отметить, что в рамках государственной теории местного самоуправления сформировались два основных направления, которые придерживались основных положений государственной теории, но расходились в определении отличительных признаков местного самоуправления. Эти направления традиционно принято именовать как юридической и политической теориями местного самоуправления.

Основные положения **юридической теории самоуправления** окончательно оформились и получили широкое распространение в к. XIX в. Этой теории придерживались Л. Штейн, Г. Еллинек, Н.М. Коркунов, Б. Чичерин.

В соответствии с юридической теорией самоуправления органы местного самоуправления не являются органами государства. Однако государство передает местным органам ряд государственно-властных прав в полном объеме, гарантируя при этом их независимость и неприкосновенность. Основное начало данной теории состоит в разделении функций и полномочий по управлению местными вопросами между государственными органами и органами местного самоуправления.

Л. Штейн считал, что основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами

¹ Сиддиков Р.Р. Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 16.

местного сообщества, на которое государство возлагает исполнение определенных государственных задач. «Самоуправление есть первая форма, в которой достигает своего осуществления идея свободного управления как организованного и полномочного участия граждан в функциях исполнения вообще и управления в особенности. Оно возникает не столько благодаря свободной и самостоятельной воле отдельных граждан, сколько благодаря природе данных отношений, порождающих и делающих необходимым это участие. Отсюда следует, что система этого самоуправления основывается на системе этих естественных факторов, ее порождающих. И поэтому следует исходить из той мысли, что самоуправление... как и его естественные основы, обнимает целое государство и таким образом создает вторую организационную систему исполнения рядом с системой правительственной и что из взаимного соприкосновения этих систем возникает потом право их обеих»¹.

Последователи данной теории придерживаются мнения о том, что самоуправляющиеся территориальные образования следует рассматривать в качестве особых субъектов права – специфических юридических лиц, вступающих с государством в определенные правоотношения. В связи с этим, по их мнению, органы местного самоуправления отличаются от государственных органов, которые выступают от имени и в интересах государства, так как являются его представителями и не имеют отличных от него интересов. Именно это обстоятельство отличает государственные органы, которые в принципе не могут вступать с государством в какие-либо правоотношения, от органов местного самоуправления.

В рамках юридической теории местного самоуправления ее последователи выделяют два вида функций, реализуемых

¹ Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. Спб., 1874. С. 89.

органами местного самоуправления и составляющих одну из основ для возможной систематизации публичных институтов муниципального права:

1) естественные (свободные)– функции, проистекающие из вопросов непосредственно местного значения, которые не входят в круг государственных интересов;

2) служебные (государственные) – функции, «проистекающие из органического отношения органов местного самоуправления к единству государства¹», т.е. производные от вопросов местного значения, входящих в круг государственных интересов.

Доказывая государственный характер местного самоуправления Л. Штейн отмечал, что основой организации местного самоуправления является община, главное назначение которой «в ограниченной мере, для своей ограниченной области создавать основные формы и органы государства... Поэтому, община имеет свое устройство и свое управление: она должна, по крайней мере, иметь органы, исполняющие эти функции в общинном совете (магистрате) и общинном правительстве; в членах магистрата она должна иметь нечто аналогичное с министрами, чтобы развивать систему ответственности и судимости. Именно поэтому общинный строй есть зерно всякого самоуправления, община есть отечество свободного управления, и народ без свободной общины, при каком бы то ни было свободном государственном устройстве, не будет свободным, будет административно рабским народом»².

В качестве второго направления в государственной теории местного самоуправления теоретиками местного самоуправления выделяется **политическая теория**, которая строилась на противопоставлении чиновникам, назначаемым

¹ Штейн. Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. Спб., 1874. С. 98.

² Там же. С. 116.

центральной властью, выборных должностных лиц от местного населения¹. Последователи данной теории также противопоставляли государство и местное сообщество, разделяли публичные структуры государства и местного населения, идеализируя процесс выборов и сущность чиновников, избираемых местным населением.

К примеру, по мнению Р. Гейнста, придерживавшегося политической теории местного самоуправления, сущность местного самоуправления заключается в том, что оно осуществляется почетными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно.

Свою теорию Р. Гейнст строил следующим образом. «Самоуправление есть осуществление местными выборными учреждениями воли государства, местные органы являются, прежде всего, агентами государства и затем уже данной местности»². При этом он и его сторонники считали, что для обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления недостаточно обеспечить выборность местных должностных лиц, так как лицо, занимающее управленческую должность, может проявить себя только в том случае, если оно будет иметь самостоятельность в выборе способа осуществления возложенной на него задачи.

Приверженцы данной теории обращают большое внимание на то, что зависимое положение чиновника с необходимостью обуславливает то обстоятельство, что служба становится для него основным источником существования. В силу этого местный чиновник начинает относиться к выполнению возложенных на него обязанностей не как к осуществлению своих интересов, а как к источнику добывания средств существования. В связи с этим создается

¹ Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13-14.

² Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. Спб., 1910. С. 43.

ситуация, когда чиновник вынужден действовать не так, как требуют его убеждения, а так, как ему предписывает его руководство, т.е. он становится пассивным исполнителем чужих указаний.

По мнению последователей данной теории, осуществление задач управления должно иметь самостоятельный характер, а для этого необходимо, чтобы деятельность соответствующего должностного лица не была связана с вознаграждением за сделанную работу, а осуществлялась бы безвозмездно в качестве почетной обязанности, а не как профессия, дающая средства для существования. По мнению О. Мейера, «сущность самоуправления заключается в выполнении в нем должностных функций лишь в порядке побочных, а не основных занятий»¹.

Естественно, обосновывая указанный взгляд на природу деятельности муниципальных служащих, Р. Гейнст и его последователи понимали, что лицо, выполняющее функции управления без соответствующего вознаграждения и остающееся в силу этого экономически независимым от правительственных чиновников, должно иметь достаточно большой уровень обеспеченности, позволяющий ему заниматься подобной деятельностью.

При этом, по мнению приверженцев политической теории, в основном разделявших идеи государственной теории местного самоуправления, так как должностные лица органов местного самоуправления выполняют задачи государственного управления, то они должны назначаться государственной властью.

Активным последователем Р. Гейнста являлся германский ученый Нейкомп, считавший, что самоуправлением является независимое от министерского управления, подчиненное лишь законам государства, не получающее инструкций ни от какой высшей власти управление делами местности,

¹ Михайлов Г.С. Местное советское самоуправление. М., 1927. С. 14.

являющееся противоположностью министерскому управлению¹. Еще один представитель немецкой школы государствоведов Г. Еллинек, высказывал мысли о том, что местное самоуправление является публичным управлением посредством «лиц, не находящихся в постоянном профессиональном служебном отношении к тому публичному союзу, управление которым они ведают»², т.е. посредством почетных граждан.

Г. Еллинек также отмечал, что «...обязанность отдельных индивидов к несению службы не основана, как у профессионального чиновничества, на постоянном служебном отношении, а на общей обязанности граждан к подчинению велениям государства. Она существенно вознаграждается тем особым почетом, с которым связано отправление функций государственного органа. Лица, призванные к несению такой службы, есть почетные должностные лица, призванные как таковые к отправлению определенной должности и поэтому не сменяемые, по общему правилу, подчиненные только закону и закономерной распределительной власти, а не регламентам и инструкциям высших установлений и таким образом более независимые по отношению к центральной власти, чем профессиональные чиновники»³.

В отношении распределения компетенции между государством и общиной Г. Еллинек выделял:

1) собственную компетенцию общины, состоящую из права устанавливать собственные органы, принимать членов, управлять своим имуществом;

2) компетенцию, порученную общине государством, которую оно ей делегирует, т.к. государство пользуется общиной для своих целей, вводя ее в свою административную организацию.

¹ Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982. С. 78.

² Еллинек Г. Общее учение о государстве. Спб., 1908. С. 124.

³ Там же.

Следует отметить, что достаточно точно сущность данной теории определил Н.И. Лазаревский, который писал: «Согласно некоторым теориям... основное отличие органов местного самоуправления от органов общей администрации состоит в том, что личный состав первых не принадлежит к профессиональному чиновничеству. Это достигается или тем, что должностные лица органов самоуправления исполняют свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору от местного населения, или же тем, что должностные лица, хотя бы и назначенные правительством, несут свою службу безвозмездно»¹.

Отметим, что взгляды последователей политической теории местного самоуправления поддерживались не всеми государствоведами, так Н.М. Коркунов считал, что Р. Гейнст придает слишком большое значение экономической зависимости должностного лица органов местного самоуправления. Однако, по его мнению, следует учитывать и тот факт, что, находясь на государственной должности, чиновник имеет не только прямые материальные выгоды. Пользуясь своими полномочиями, соответствующее должностное лицо может помимо вознаграждения получать дополнительные личные выгоды, которые могут во много раз превышать его официальное вознаграждение.

«Землевладелец, наделенный в отношении к окрестному населению правами полицейской власти, ставится, конечно, в особо выгодное положение, получает возможность пользоваться предоставленными ему полномочиями в своих личных интересах. Поэтому, и не получая вознаграждения, он может не меньше оплачиваемого чиновника быть заинтересован в удержании за собой данной должности, дающей ему существенные выгоды. А раз назначение на должность зависит от правительства, это стремление удерживать за собой должность приведет неизбежно к полной зависимости от правительства»².

¹ Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица : сборник статей. СПб., 1903. С. 17-18.

² Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 503.

Кроме того, в нашем понимании, следует признать, что подобный порядок замещения руководящих должностей в системе местного самоуправления с неизбежностью повлечет концентрацию муниципальной власти в руках только состоятельных людей, что обусловит осуществление местных задач в интересах группы местных жителей, принадлежащих к наиболее обеспеченному классу. В силу отмеченных причин можно присоединиться к мнению Н.М. Коркунова считавшего, что «нельзя признать общим основанием самостоятельности органов самоуправления особый порядок замещения отдельных должностей»¹.

По нашему мнению, важно обратить внимание на то обстоятельство, что приверженцы данной теории видели в привлечении к процессу управления местными делами общественных элементов проявление политического приема. Однако, несмотря на то, что данная теория заключалась в выборности или назначаемости должностных лиц, которые должны работать бесплатно, следует признать, что сущность самоуправления этим раскрыть невозможно. К тому же в рамках данной теории самоуправление рассматривается как нечто второстепенное по отношению к основной деятельности местных должностных лиц. Как отмечает Р.Р. Сиддигов, в современной практике муниципального строительства эта теория самоуправления нашла свое практическое выражение на уровне органов территориального общественного самоуправления в деятельности домовых комитетов, советов улиц, микрорайонов².

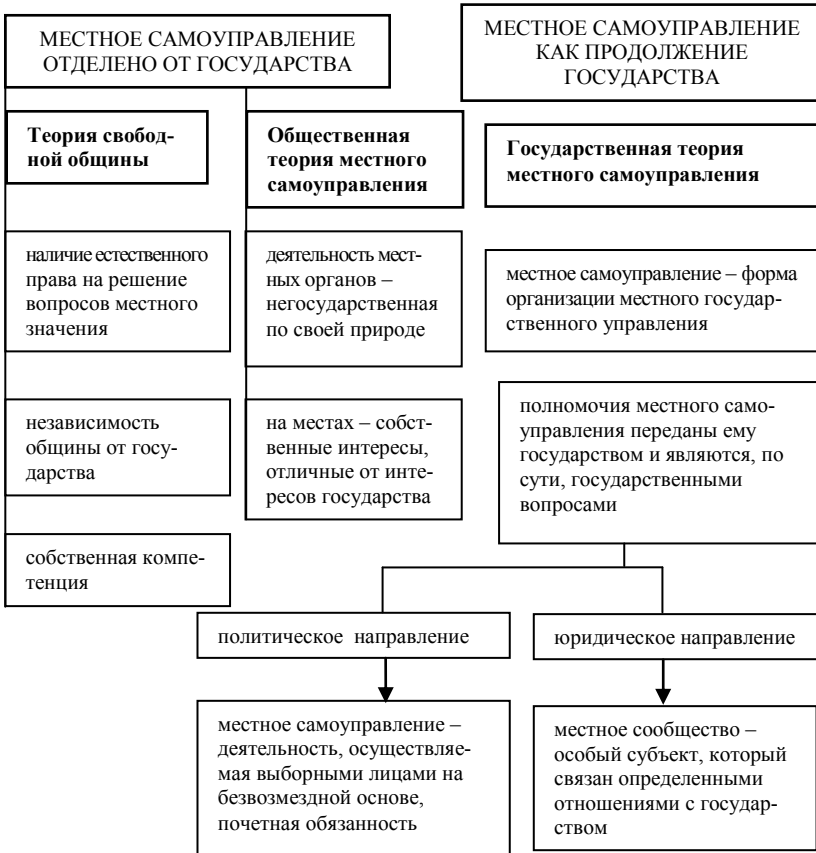
Классифицируя указанные теории, объясняющие сущность местного самоуправления, Н.Л. Пешин приводит следующую схему, отражающую сущность основных теорий местного самоуправления³.

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 556.

² Сиддигов Р. Р. Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 21.

³ Пешин Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2002. С. 75.

Теории местного самоуправления



Следует отметить, что рассмотренные основные системы взглядов на местное самоуправление остаются ключевыми и в настоящее время. Одни ученые продолжают утверждать, что местное самоуправление является децентрализованным и организационно обособленным элементом государственного механизма, зависимым от центра и выступающим в качестве административной организации по оказанию услуг населению в соответствии с общенародными стан-

дартами и общим политическим курсом центрального правительства¹.

Другие, наоборот, придерживаются общественной доктрины местного самоуправления, приводя такие аргументы в ее пользу:

1) местные органы власти формируются непосредственно местным населением либо при его участии;

2) местные органы власти обладают самостоятельностью, так как располагают собственными финансовыми, материальными, человеческими ресурсами и определенным блоком самостоятельной компетенции².

Рассматривая вышеуказанные теории, представляется правильным присоединиться к мнению Н.И. Лазаревского, который отмечал, что каждая из отмеченных теорий и верна и неверна одновременно, поскольку указывает на один из признаков самоуправления, который недопустимо возводится в абсолют применительно ко всем странам и случаям³.

Вероятно, не следует применительно к формированию муниципальной отрасли права делать акцент только на одной из указанных теорий. Как отмечает Н.В. Постовой, «практика местного управления свидетельствует, что в жизни приходится действовать на основе синтеза различных теорий. Иначе говоря, в самоуправлении должно сочетаться и общественное, и государственное»⁴.

Е.С. Шугрина считает, природа местного самоуправления не может быть однозначно определена, затруднительно четко выделить собственно местные дела, отличные

¹ Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. Ростов-на-Дону. 2001. С. 13.

² Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 13.

³ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Спб., 1913. С. 50-51.

⁴ Постовой Н.В. Сущность местного самоуправления. Государственное и общественное в местном самоуправлении // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М., 1999. С. 87.

от общегосударственных; функции местного самоуправления имеют не только частно-правовой, но и публичный характер¹.

В связи с вышеуказанным наиболее предпочтительным в настоящее время является подход, предполагающий двойственную природу местного самоуправления, который может быть обозначен как **дуалистический подход к местному самоуправлению**. В рамках дуалистического подхода к местному самоуправлению, такие его приверженцы, как Т. Маунц, О. Зеевальд пытаются найти компромисс между последователями двух крайних точек зрения на местное самоуправление: государственной и общественной теорий.

Кроме того, следует указать, что труды А.Г. Воронина, В.А. Лапина, А.Н. Широкова², В.Г. Игнатова и В.В. Рудого³ позволяют говорить не о теории дуализма местного самоуправления, а о дуалистическом подходе к местному самоуправлению, предполагающем его двойственную природу и выделяющем в его содержании публично-властные и общественные начала.

В соответствии с дуалистическим подходом, местное самоуправление следует рассматривать как общественный феномен, который сочетает в себе публично-властные и общественные (самоорганизующие) начала. При этом местное самоуправление, с одной стороны, рассматривается как продолжение публично-властного механизма на самом нижнем территориальном уровне – уровне муниципального образования. С другой – местное самоуправление является проявлением общественных самоуправленческих начал на территории муниципального образования. Н.С. Тимофеев выделяет следующие характеристики этого подхода: невозможность полного разделения собственно местных и обще-

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 11.

² Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 13.

³ Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. Ростов-на Дону, 2001. С. 21.

ственных дел при одновременном наличии общегосударственного и местного интереса в деятельности местного самоуправления¹.

Перспективность отмеченного подхода подтверждает технология формирования вопросов местного значения в основе которой, как отметит Ю.В. Пуздрач, лежит проявление инициативы как со стороны населения, поручающего органам местного самоуправления выполнение определенных функций, представляющих особую значимость для местных жителей, так и со стороны государственного механизма, властно делегирующего органам местного самоуправления решение определенных вопросов, имеющих значение не только для населения муниципального образования, но и для государства в целом².

В рамках рассматриваемого подхода А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков отмечают, что «государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение собственных функций, сопряженное, как правило, с постоянными контактами с населением»³.

С учетом вышеизложенного можно присоединиться к мнению В.Г. Игнатова и В.В. Рудого о том, что «двойственная природа местного самоуправления – это его главная сущностная черта, являющаяся ключём к исследованию многих аспектов деятельности местных органов власти...»⁴.

Указанные исследователи также отмечают интересную закономерность двойственной природы местного самоуправ-

¹ Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. М., 2005.

² Пуздрач Ю. В. Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 24.

³ Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 13.

⁴ Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. Ростов-на Дону, 2001. С. 21.

ления, проистекающую из его взаимоотношений с системой государственной власти и заключающуюся в следующем. Чем выше степень влияния на местное самоуправление органов, входящих систему государственной власти, тем меньше наблюдается самоуправленческих начал в деятельности местных сообществ.

Завершая рассмотрение теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, следует также указать **теорию социального обслуживания**, обосновывающую в качестве основных задач местного самоуправления предоставление услуг жителям и организацию обслуживания населения. В качестве основной цели местного самоуправления последователи данной теории видят повышение благосостояния жителей коммуны.

К числу теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, следует отнести и **социал-реформистские концепции местного самоуправления**, последователи которых обосновывали возможность социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления как одного из путей трансформации капиталистического общества в социалистическое. По их мнению, классовые буржуазные государства создают в своем составе такие юридические формы, как местное самоуправление, являющиеся переходной стадией к социалистическому порядку.

Приведенный выше анализ различных теорий, раскрывающих сущность местного самоуправления, мнения и доводы зарубежных и современных теоретиков и практиков местного самоуправления показывают, что отдельные положения указанных теорий не могут быть реализованы на практике. Однако это не означает, что они должны быть забыты. Ряд положений государственной, общественной теории и других теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, обладают актуальностью и в настоящее время, являясь основанием для конструирования соответствующих институтов муниципального права.

§ 2. Исторические этапы развития местного самоуправления и муниципальной отрасли права в России

Муниципальное право как отрасль российского права окончательно сформировалась в начале 90-х гг. XX в. Однако история создания правовых актов, посвященных организации местного самоуправления, функционированию системы власти на местном уровне, объективно насчитывает в России не одно столетие.

В значительной мере это обусловлено тем, что, как отмечал византийский историк VI в. Прокопий Кесарийский: «Славяне и анты не управляются одним человеком, но с давних времен живут в демократии, и потому у них и счастье и несчастье в жизни считается делом общим»¹. По мнению И.Д. Беляева, общественное устройство у славян было не родовое, а общинное. Общины представляли собой по существу и по форме самоуправляющиеся единицы, формируемые самим народом². К.С. Аксаков в своих работах также указывает, что община постоянно была основой русского общественного устройства³.

Одними из первых источников, закреплявших нормы о местном самоуправлении на Руси X–XIII вв. являются:

- 1) Договор князя Игоря с Греками от 945 г.
- 2) Русская Правда (древнейшая редакция – XI в.).
- 3) Княжеские уставы, грамоты.
- 4) Псковская судная грамота⁴.

Следует отметить, что **в городах Киевской Руси до XIII в.** общегосударственным явлением был вечевой уклад, предполагавший следующую схему организации местных общин.

¹ Муниципальное право / отв. ред. А.И. Коваленко. М., 1997. С. 192.

² Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1888. С. 7-8.

³ Иванов В.Д. Откуда есть пошла Русская земля. М., 1886. Кн. 1. С. 14.

⁴ Мартысевич И.Д. Псковская судная грамота. М.: Изд-во МГУ, 1951. С. 50-51.

1) высшим органов власти в городе было *городское Вече (собрание)*, представлявшее собой совокупность всех представителей производственных общин:

– решение вече было обязательным для всех жителей общины;

– на вече избирались старосты и иные выборные должностные лица;

– вече было законодательным органом;

– вече контролировало деятельность выборных должностных лиц;

– вече устанавливало налоги, производило их раскладку;

– вече объявляло войну и заключало мир;

– в ряде случаев вече осуществляло судебные функции, как суд первой инстанции;

– вече ограничивало княжескую власть;

2) старосты и иные выборные должностные лица:

– реализовали представительскую и исполнительскую функции;

– обладали компетенцией, производной от компетенции вече;

– осуществляли экономические функции и оперативное управление делами местного значения;

– собирали народ на вече;

– вели вече;

– организовывали деятельность вече;

– представляли интересы общины во внешних связях.

3) город делился на улицы и пригороды, имевшие свои вече и избираемых ими должностных лиц;

4) правовую основу деятельности местных общин составляли решения вече старшего города, а также принимаемые на их основе решения вече всех частей города;

5) участвовать в управлении общественными делами мог лишь член общины, которым признавался тот, кто ежегодно вносил определенную сумму.

Как отмечает Н.В. Постовой, применительно к данному периоду самоуправление можно определить как непосредственное участие народа в местном внутреннем управлении, организованном на уровне общин, улиц, частей города, пригородов, базирующееся на основе собственного производства, собственности, выборности должностных лиц, зависимости от решений центральной представительной власти по определенному кругу вопросов, самостоятельности в решении задач местного значения¹.

В период монголотатарского завоевания Руси (XII–XIII вв.) был нанесен серьезный удар по общинному самоуправлению, так как «...завоеватели разрушили основу, объединяющую славянские общины, – представительную власть, которая концентрировалась вокруг вече в старших городах, политически и экономически подорвали общину»². В данный период самоуправление на местах характеризуется следующими особенностями:

1. Татарские ханы ввели единоличную систему правления.
2. Участие органов общинного самоуправления в государственных делах значительно уменьшилось.
3. Князья все ключевые вопросы решали единолично.
4. Внутреннее устройство общинного самоуправления осталось прежним, однако общины фактически потеряли роль самоуправляющихся единиц.

Применительно к организации местного самоуправления **в период с XIV по XVIII вв.** следует отметить следующие основные компоненты:

- наблюдается попеременное усиление то общественного (земского) самоуправления, то государственного управления;
- основой местного самоуправления оставались общины, занимавшиеся различными видами производства и промысла, а также торговыми делами;

¹ Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 311.

² Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 31-32.

– во время царствования Ивана IV появляется *Земский приказ* – центральный орган, ведающий вопросами земщины и осуществлявший надзор за всеми земскими делами;

– в XVI в. происходит замена кормления, т.е. системы местного самоуправления через наместников и волостелей специальными органами самоуправления: губными и земскими учреждениями;

– прочными оставались позиции *Земской Думы*, которая в 1566 г. была расширена царем за счет помещиков и купцов (раньше – знатные сословия: духовенство и дворянство);

– существует закономерность: укрепление центральных (государственных) начал в эпоху восстаний, войн и укрепление самоуправленческих начал в спокойные времена;

– в начале XVII в. местное управление бюрократизируется: устанавливается система *приказно-воеводского управления* на местах (однако губные и земские учреждения существуют).

Рассматривая местное самоуправление в период царствования **Петра I и его преемников**, следует акцентировать внимание на следующем:

– в 1699 г. учреждены *Бурмистерская палата* в Москве (орган общинного самоуправления в Москве и центрального учреждения для управления городами государства) и *земские избы в городах* (являлись выборными органами, но не несли обязанностей по управлению городом, как целым хозяйством);

– 1702 г. упразднены должности губных старост, а их полномочия переданы воеводам и выборным дворянским советам;

– 1719 г. губернии поделены на провинции, находящиеся под управлением воевод, концентрирующих все функции управления); фактически ликвидируется деятельность земских изб; учреждаются в городах *выборные магистраты* (выборные сословно-общинные учреждения, в компетенцию которых входят: сбор податей, полиция, суд,

народное образование); начинается антагонизм между центральной властью и земским самоуправлением; Уничтожается выборный суд, так как судебная власть передается губернаторам и воеводам; в городах и уездах сохраняются лишь несколько выборных должностей, полностью подчиненных воеводам.

Система местного самоуправления последней четверти XVIII в. В системе местного самоуправления последней четверти XVIII в. следует выделить следующие основные компоненты:

– система местного самоуправления закреплялась в нескольких нормативных документах:

а) Учреждение о губерниях (1785 г.);

б) Жалованная грамота дворянства (1785 г.);

в) Грамота на права и выгоды городов (1785 г.);

– государство преследовало идею создания из всех сословий ряда местных организаций *Сословных обществ*, которые наделялись правом замещать по выбору значительную часть губернской, городской и уездной администрации;

– учреждены *Уездные и Губернские дворянские собрания*, наделенные правом выбора должностных лиц местной администрации и суда;

– введены должности *Предводителей уездного и губернского дворянства*, реализовавших ряд функций, свойственных органам местного самоуправления;

– создавались земские суды: верхние (губернские) и нижние (уездные), состоящие из выборных членов от дворянства;

– для суда над крестьянами создавались *верхние расправы* (в губерниях), *нижние расправы* (в уездах);

– в городах была введена следующая схема управления:

а) *Общая городская Дума* (представительный орган, состоящий из выборных от каждого из 6 разрядов городских обывателей);

б) *Шестигласная дума* (исполнительный орган, избираемый Общей городской Думой);

в) *Городской Глава и бургомистры*, избираемые на три года;

г) *Выборные Магистраты* осуществлявшие судебную функцию;

– многие сферы городского управления находились в ведении государственных органов (городничего, полицмейстера).

Система местного самоуправления в XIX в. В XIX в. Александр II провел Земскую и городскую реформы в отношении системы местного самоуправления, заключающуюся в следующем.

Нормативной основой организации местного самоуправления в данный период являлись следующие правовые акты:

1) Положение о губернских и уездных земских учреждениях (1 января 1864 г.);

2) Положение о губернских и уездных земских учреждениях (12 июня 1890 г.);

3) Городское положение (16 июня 1870 г.);

4) Городское положение (1892 г.).

Причины реформ:

1) в связи с проведением крестьянской реформы возникла необходимость введения новых форм управления;

2) стояла задача обеспечить участие всех сословий в городском управлении;

3) большое влияние оказали западные демократические идеи («свобода, равенство, братство»);

4) руководство государства вынуждено было учитывать появившиеся Российские и иностранные теоретические концепции о природе местного самоуправления.

Самоуправление губерний и уездов:

1) созданы *Уездные земские собрания*, состоявшие из гласных, избираемых на три года по трем куриям: уездные землевладельцы, горожане-собственники недвижимого имущества, крестьяне;

2) создано *Губернское Земское собрание*, состоявшее из гласных, избираемых тайным голосованием уездными земскими собраниями;

3) *Уездные и губернские земские собрания* имели следующие правовые особенности:

а) лишены избирательных прав: лица моложе 25 лет; находящиеся под судом и следствием; опороченные по суду; иностранцы (не присягнувшие на подданство); женщины могли участвовать в выборах, выписав доверенность на своих родственников по мужской линии;

б) компетенция указанных органов состояла в общем заведовании местными хозяйственными делами:

– заведование имуществом, капиталами, денежными сборами;

– устройство и содержание земских зданий и сооружений;

– обеспечение продовольствием;

– земские благотворительные организации;

– регулирование местной торговли;

– обеспечение образования, здравоохранения.

4) создавались исполнительные органы – *Губернская управа* (состав Председатель и два члена, избираемых Губернским собранием) и *Уездная управа* (состав – Председатель и члены, избираемые Уездным собранием);

5) могли создаваться комиссии для заведования отдельными земскими делами, которые формировались Земскими собраниями.

Особенности организации самоуправления в городах:

1) созданы *Городские Думы*, состоящие из гласных по трем разрядам горожан в зависимости от налогового, а затем имущественного ценза;

2) работой Думы руководил *Городской Глава*, избираемый из гласных, который также руководил исполнительным органом *Городской Управой*, состоящей из Главы и членов Управы, избираемых Гласными в установленном количестве;

3) могли учреждаться управой *исполнительные комиссии*, решающие отдельные местные вопросы, носящие постоянный или временный характер, которые назначались Думой;

4) Компетенция *Городской Думы* – общее заведование местными хозяйственными делами:

- имуществами, капиталами, денежными сборами;
- устройство и содержание городских зданий и сооружений;
- обеспечение продовольствием;
- земские благотворительные организации;
- регулирование местной торговли;
- обеспечение образования, здравоохранения;

5) В каждой Губернии под председательством Губернатора функционировал надзорный государственный орган, следивший за органами местного самоуправления – *Губернское по городским делам присутствие*, в состав которого по должности входили: Вице-губернатор, Управляющий казенной палатой, Прокурор окружного суда, Председатель мирного съезда, Председатель губернской земской управы, Городской Глава.

Организация сельского самоуправления на уровне волости и отдельных сельских поселений. В данный период существовала следующая система сельского (село-хозяйственная единица) самоуправления:

– в каждом селе функционировал *сельский сход*, в компетенцию которого входили земельные вопросы, прием членов, семейные разделы, расклад податей и повинностей, мирские сборы;

– сходом избирался *сельский староста и сборщик податей*;

2) Система волостного (волость – административная единица 20 000 человек);

– функционировал *волостной сход*, состоящий из крестьян, избранных от села – 1 от 10 дворов);

– сходом избиралось *волостное правление*, состоящее из *волостного старшины* (избирался сходом и выступал как исполнительный орган всех установленных властей) и сельских старост;

3) созданы органы контроля и надзора – *Земские начальники*.

– введены «Положением о земских начальниках» 1889 г.;

– выступали как судебные и административные органы;

– назначались министром внутренних дел;

– утверждали в должности всех местных должностных лиц и могли их отстранить.

Итоги земской и городской реформ в отношении системы местного самоуправления:

1) созданы две системы управления: государственной управление и городское, земское самоуправление;

2) органы самоуправления не были подчинены правительственной администрации, но свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной администрации в лице Министра внутренних дел и Губернаторов:

– губернатор утверждал (или не утверждал) в должности членов управ и представлял министру внутренних дел председателя Губернской земской управы и Городских Глав (губернских городов);

– губернатор имел право проводить ревизию управ;

– ряд постановлений Земских собраний нуждались в утверждении Губернатора;

– губернатор мог опротестовать постановления Земских собраний.

В целях наглядного изложения целей, содержания и итогов реформ земского и городского самоуправления, проведенных в 80-90-е гг. XIX в. можно привести схему, составленную Н.Л. Пешиным¹.

¹ Пешин Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2002. С. 75.

Реформа земского и городского самоуправления в 80-90-е гг. XIX в.



Организация местной власти в советский период.

Анализируя систему местного самоуправления в 1917-1990 гг., необходимо акцентировать внимание на следующих ее основных моментах:

– до 1918 г. Советы, как органы власти на местах, действовали параллельно с земскими учреждениями. Однако идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, независимость и самостоятельность органов самоуправления, вступила в противоречие с практическими задачами государства пролетарской диктатуры, являющегося по своей природе государством централизованным;

– с 1918 г. в России было закреплено единство системы Советов. Советы и их исполнительные комитеты являлись органами государственной власти на местах;

– структура местных *Советов*, которые избирались населением, а депутаты работали на общественных началах, была следующей:

1) руководил деятельностью местного Совета исполнительный орган – *Исполнительный комитет*, состоящий из председателя, заместителя, секретаря и членов, избираемых Советом, действовавший на принципе двойного подчинения местному Совету и вышестоящему исполнительному комитету;

2) В структуре Совета создавались *постоянные и временные депутатские комиссии* для решения отдельных местных вопросов;

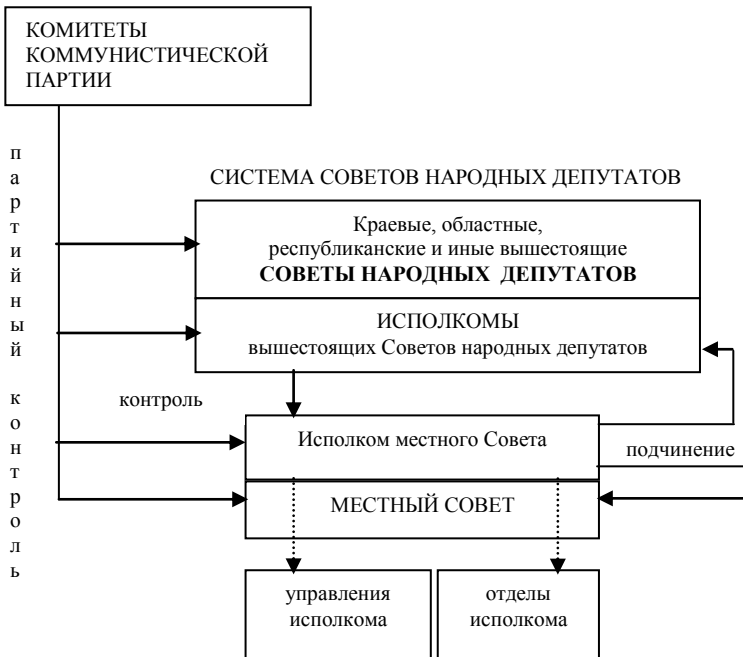
– советы являлись во многом декоративными органами, так как реальная власть была сосредоточена в руках КПСС и секретаря соответствующего комитета КПСС (контрольные полномочия, распоряжение финансами и собственностью, расстановка кадров, решение наиболее важных вопросов местного значения).

– в советский период существовала зависимость местных Советов от своих исполкомов (Советы – общественные помощники). В связи с этим в конце 80-х гг. XX в. была предпринята попытка передать реальную власть Советам (появились *Президиумы и Председатели местных Советов*, которым был передан ряд организационно-властных функций). Следствием этого явился затяжной конфликт Президиумов местных Советов и их Исполкомов.

Показательной в целях наглядной демонстрации организации системы местного самоуправления в советский период является следующая схема, подготовленная Н.Л. Пешиным¹.

¹ Пешин Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2002. С. 75.

Местная власть в советский период



Организация местного самоуправления в России в 1990-2005 гг.

Нормативной основой организации местного самоуправления в данный период являются следующие правовые акты:

1) Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 г.;

2) Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г.;

3) Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления» от 26 ноября 1993 г.;

4) Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5) Федеральный закон от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Рассматривая организацию местного самоуправления в России в 1990-2005 гг. следует указать следующее:

– с принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» были созданы предпосылки для становления и развития коммунального хозяйства, введено понятие коммунальной собственности, закреплялась идея передачи власти Советам;

– в соответствии с Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. в систему местного самоуправления вводилась должность Главы местной администрации, что создало нормативную основу для конфликтов Глав местных администраций и местных Советов;

– отмеченные конфликты наряду с противостоянием исполнительной и представительной власти на федеральном уровне в 1993 г., обусловили принятие Указа Президента РФ «О реформе местного самоуправления» от 26 ноября 1993 г., утвердившего «Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы», которое закрепляло следующую схему организации власти на местах:

1) система Советов была ликвидирована (предполагаемые приемники – Собрания представителей не созывались вплоть до 1995 г.);

2) вся власть на местах была передана Главам местных администраций, которые назначались Главой областной, краевой или республиканской администрации;

– единовластие Глав местных администраций на местах продолжалось до принятия 28 августа 1995 г. Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в котором устанавливались основные понятия,

закреплялись территориальные, организационные, экономические, финансовые и правовые основы местного самоуправления. Данный нормативный акт закреплял следующую схему организации местного самоуправления:

1) в муниципальном образовании в обязательном порядке избирался представительный орган, реализовавший в основном представительские, нормотворческие и контрольные полномочия;

2) глава муниципального образования, избираемый населением муниципального образования являлся высшим муниципальным выборным должностным лицом, руководившим системой местного самоуправления в муниципальном образовании.

– однако по прошествии времени, анализируя содержание данного нормативного акта, можно высказать некоторые соображения, касающиеся его недостатков.

1) Основным недостатком указанного нормативного акта являлся отказ от его поэтапного введения, так как Закон в принятой редакции вводил местное самоуправление в очень короткий отрезок времени (в течение трех месяцев);

2) учитывая исторические традиции сильной государственной власти в России, спорным было взятие для России за основу определения местного самоуправления «децентрализованной» англосаксонской концепции местного самоуправления;

3) далека от совершенства юридическая техника в данном законодательном акте, к примеру, в ч. 1 ст. 6, именуемой «Предметы ведения местного самоуправления», речь шла о предметах ведения муниципального образования, а не местного самоуправления. Кроме того, как отмечает Н.В. Постовой¹, в данной статье произошло смешение понятий «предметы ведения» и «полномочия»;

¹ Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 265-266.

4) в анализируемом Законе не были четко установлены принципы территориального аспекта организации местного самоуправления. Как отмечает В. С. Мокрый¹, не было принято во внимание, что существующее административно-территориальное деление, созданное под другие цели, не было приспособлено для организации системы муниципальных образований;

5) следует отметить, что закрепляемые в указанном Законе предметы ведения не соответствовали реальному наличию финансовых ресурсов у органов местного самоуправления, что оставляло их без финансового обеспечения;

6) в указанном Законе отсутствовала единая концепция, связывающая развитие финансовой основы с основой экономической;

7) законодательное регулирование организационной основы также не было лишено недостатков, в частности, в указанном Законе четко не была определена численность избирателей, наличие которых обуславливало создание представительных органов местного самоуправления. В результате в некоторых населенных пунктах, имеющих значительную численность населения, представительные органы не были созданы.

Следующим этапом развития нормативной базы муниципального права явился Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Формирование основных положений указанного нормативного акта происходило под воздействием следующих тенденций государственной политики 2000 гг. в отношении местного самоуправления:

1) расширение прав федерального центра в отношении вопросов, связанных с установлением общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;

2) приближение местного самоуправления к населению;

¹ Мокрый В.С. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Местное самоуправление в России. М., 2003. С. 39.

3) усиление влияния представительных органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и повышение профессионализма исполнительных органов местного самоуправления;

4) преодоление негативной тенденции, связанной с тем, что расходы региональных и местных бюджетов перегружены нефинансируемыми федеральными мандатами.

С учетом указанных тенденций в анализируемом федеральном законе можно выделить следующие нововведения:

1) введена должность Главы местной администрации – профессионального управленца, назначаемого по контракту на определенный срок для управления системой местного хозяйства;

2) местное самоуправление в Российской Федерации определялось как форма осуществления народом своей власти, что снимало многие вопросы относительно основной концепции, определяющей природу местного самоуправления в Российской Федерации;

3) в области территориальной основы местного самоуправления следует отметить в качестве несомненного плюса тот факт, что критерии определения территории муниципальных образований унифицированы для всех субъектов РФ, что облегчило федеральное регулирование и контроль за деятельностью органов местного самоуправления, а также создало условия для выработки единых федеральных стандартов бюджетного финансирования вопросов местного значения;

4) в качестве недостатка закона следует отметить отсутствие конкретизации в таком критерии определения территории муниципальных образований, как доступность центра поселения;

5) в анализируемом Федеральном законе в ст. 75 впервые введена процедура временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления;

б) в качестве значительного нововведения следует отметить установление унифицированного списка вопросов местного значения для конкретного типа муниципального образования – для поселения, для муниципального района, для городского округа;

7) в сфере экономической и финансовой основ местного самоуправления была сохранена дотационная схема построения местных бюджетов, когда основные налоговые поступления концентрируются на уровне Российской Федерации и ее субъектов;

8) в качестве несомненных достижений анализируемого федерального закона следует отметить уточнение классификации и введение новых форм непосредственной демократии, в которых население территории непосредственно реализует свои властные полномочия;

9) также к достоинствам анализируемого федерального закона следует отнести введение положений о контрольном органе муниципального образования, о необходимости опубликования результатов проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, также положений о системе муниципальных нормативных актов.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Охарактеризуйте предмет и метод и муниципальной отрасли права. Какова их специфика?
2. Дайте понятие муниципальной отрасли права.
3. Что такое муниципальные юридические нормы и муниципальные правоотношения?
4. Каковы система муниципальной отрасли права, ее понятие и элементы?
5. Какие источники муниципального права как отрасли российского права вы знаете?
6. Что вы понимаете под системой источников муниципальной отрасли права?
7. Определите место муниципальной отрасли права в Российской системе права.
8. Какие основные теории местного самоуправления Вам известны?
9. Какая из теорий Вам представляется наиболее актуальной и почему?
10. Каковы особенности организации местного самоуправления в Киевской Руси до XIII века и местного самоуправления в период с XIV по XVIII века?
11. Местное самоуправление в период царствования Петра I и его преемников.
12. Какова система местного самоуправления последней четверти XVIII века и в XIX вв.?
13. Организация власти на местах в советский период.
14. Организация местного самоуправления в современной России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение необходимо отметить, что основной задачей современного российского демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан. Наиболее эффективное решение данной задачи возможно лишь на уровне власти, который наиболее близок к населению – на муниципальном уровне власти.

В настоящее время муниципальная отрасль права представляет собой взаимосвязанную совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением местного самоуправления. Своеобразие отношений, регулируемых нормами муниципального права, состоит в том, что «они возникают в особой сфере жизни общества, которую Конституция Российской Федерации определяет как «местное самоуправление».

Изучение муниципального права как отрасли российского права позволит студентам, курсантам и слушателям правильно оценивать сущность, особенности и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации, что будет способствовать формированию у обучающихся целостного представления и комплексных знаний о понятии и сущности муниципального права и местного самоуправления, общих принципах и основах организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, а так же формированию профессионального уровня правового сознания и правовой культуры.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аксаков, К. С. Полное собрание сочинений / К. С. Аксаков. – М., 1889. –Т. 1.
2. Алешкова, Н. П. Официальная дата муниципального правового акта / Н. П. Алешкова // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 22.
3. Андреева, Л. А. Правотворчество органов и должностных лиц местного самоуправления / Л. А. Андреева. – СПб., 1999.
4. Андреева, Л. А. Правотворчество органов местного самоуправления (по материалам Новгородской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. А. Андреева. – СПб., 1999.
5. Апт, Л. Ф. О природе нормативных актов органов местного самоуправления / Л. Ф. Апт // Российское правосудие. – 2006. – № 4.
6. Бабичев, И. В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Бабичев. – М., 1999.
7. Байтин, М. И. Сущность права / М. И. Байтин. – М., 2005.
8. Баранова, В. М. Система права, система законодательства и правовая система / В. М. Баранова, С. В. Полевина. – Н. Новгород, 2000. – С. 14.
9. Баранчиков, В. А. Об отраслевой принадлежности муниципального права / В. А. Баранчиков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 3-4.
10. Безобразов, В. П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть / В. П. Безобразов. – СПб., 1882.
11. Бондарь, Н. С. Предмет и система муниципального права РФ как новой отрасли и учебной дисциплины / Н. С. Бондарь // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права. – М., 1999.

12. Бурлай, Е. В. Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе / Е. В. Бурлай. – Киев, 1987.
13. Бурмистров, А. С. Местное сообщество как субъект самоуправления / А. С. Бурмистров // Правоведение. – 2000. – № 5.
14. Бялкина, Т. М. О предметах муниципального и финансового права / Т. М. Бялкина, М. В. Карасева // Журнал российского права. – 1998. – № 1.
15. Васильев, А. М. Правовые категории / А. М. Васильев. – М., 1985.
16. Васильев, В. И. О предмете муниципального права / В. И. Васильев // Журнал Российского права. – 2006. – № 5.
17. Васильчиков, А. И. О самоуправлении : сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А. И. Васильчиков. – Спб., 1872.
18. Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. – М.-Л., 1928.
19. Витиченко, А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений / А. М. Витиченко. – М., 1974.
20. Воронин, А. Г. Основы управления муниципальным хозяйством / А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. – М., 1998.
21. Гаврищев, А. Е. Муниципальное правотворчество Российской Федерации : автореф. ... канд. юрид. наук / А. Е. Гаврищев. – Ростов-на-Дону, 2004.
22. Гильченко, Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России / Л. В. Гильченко. – М., 1996.
23. Дмитриев, А. Муниципальное право: проблемы становления отрасли / А. Дмитриев, В. Ковалев // Право и жизнь. – 1994.
24. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – Спб., 1908.
25. Емельянов, Н. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. А. Емельянов. – М., 1998.

26. Замотаева, А. А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства: основные понятия и термины / А. А. Замотаева // Государственная власть и местное самоуправление в России. – М. : Муниципальная власть, 1998.

27. Захаров, А. О. О некоторых правовых позициях органов конституционного (уставного) контроля субъектов РФ в сфере местного самоуправления / А. О. Захаров // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 2 (47).

28. Иванченко, О. А. Совершенствование процедуры государственной регистрации уставов муниципальных образований / О. А. Иванченко // Журнал российского права. – 2003. – № 9.

29. Игнатов В. Г., Рудой В. В. Местное самоуправление в современной России / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. – Ростов-на-Дону. 2001.

30. Карева, М. П. Правовые нормы и правоотношения / М. П. Карева, А. М. Айзенберг. – М., 1949.

31. Карташов, В. Г. Коллизии в муниципальных правовых актах и причины их возникновения / В. Г. Карташов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 11.

32. Керимов, Д. А. Некоторые вопросы теории правоотношений / Д. А. Керимов, Б. В. Шейндлин // Учен. зап. Ленинград. гос. ун-та, 1958. – Вып. 10.

33. Керимова, Е. А. Правовой институт : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Керимова. – Саратов, 1998.

34. Ковешников, Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е. М. Ковешников. – М., 2002.

35. Комарова, В. В. Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления / В. В. Комарова // Ученые записки. – Ростов, 2002.

36. Конституционный судебный процесс / под ред. М. С. Саликова. – М., 2003.

37. Коркунов, Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – Спб., 1909. – Т. 2.
38. Костюков, А. Н. Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? / А. Н. Костюков // Государство и право. – 2003. – № 9.
39. Костюков, А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права / А. Н. Костюков. – М., 2003.
40. Костюков, А. Н. Муниципально-правовые отношения / А. Н. Костюков, С. Г. Копысова. – Омск : Омск. гос. ун-т, 2001.
41. Костюков, А. Н. Система муниципального права как отрасли российского права / А. Н. Костюков // Местное право. – 2002. – № 5-6.
42. Костюков, А. Н. Субъекты муниципально-правовых отношений. Неспецифические субъекты муниципально-правовых отношений / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 1-2.
43. Курочкин, А. А. Правовые основы местного самоуправления / А. А. Курочкин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 9.
44. Кутафин, О. Е. Муниципальное право РФ / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М., 1997.
45. Кутафин, О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М., 2001.
46. Лазаревский, Н. И. Лекции по русскому государственному праву / Н. И. Лазаревский. – Спб., 1913.
47. Лазаревский, Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица / Н. И. Лазаревский. – СПб., 1903.
48. Мартышин, О. В. Вольный Новгород / О. В. Мартышин. – М., 1992.
49. Мелентьев, А. Муниципальные правовые акты / А. Мелентьев // Законность. – 2005. – № 1.
50. Местное и центральное управление : сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. – Спб., 1910.

51. Михайлов, Г. С. Местное советское управление / Г. С. Михайлов. – М., 1927.
52. Мицкевич, А. В. Система права и система законодательства: развитие научных представлений и законодательства / А. В. Мицкевич // Проблемы современного гражданского права. – М., 2000.
53. Мокрый, В. С. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра / В. С. Мокрый // Местное самоуправление в России. – М., 2003.
54. Нормы советского права (проблемы теории). – Саратов, 1987. – С. 65.
55. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. – М., 1996. – С. 13-14.
56. Пешин, Н. Л. Конституционные основы местного самоуправления / Н. Л. Пешин // Конституционное законодательство России. – М., 1999.
57. Пешин, Н. Л. Муниципальное право : схемы и комментарии / Н. Л. Пешин. – М., 2002.
58. Поленина, С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России / С. В. Поленина // Государство и право. – 1999. – № 9.
59. Поленина, С. В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права / С. В. Поленина // Правоведение. – 1975. – № 3.
60. Постовой, Н. В. Муниципальное право России / Н. В. Постовой. – М., 2000. – С. 13.
61. Постовой, Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н. В. Постовой. – М., 1995.
62. Пуздрач, Ю. В. Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Пуздрач. – М., 1994.
63. Пылин, В. В. Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Пылин. – М., 1999.

64. Романов, А. Н. Проблемы законодательного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Романов. – Екатеринбург, 2003.

65. Сергеев, А. А. К вопросу об интегрирующем характере российского муниципального права // Конституционное и муниципальное право / А. А. Сергеев. – 2006. – № 10.

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

67. Сергеев, А. А. Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: правовые проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Сергеев. – М., 2001.

68. Сергеев, А. А. Система правовых основ местного самоуправления / А. А. Сергеев. – Воронеж, 1999.

69. Сиддигов, Р. Р. Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Р. Р. Сиддигов. – М., 1993.

70. Соловьев, С. Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации / С. Г. Соловьев. – Санкт-Петербург, 2003.

71. Сорокин, В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы / В. Д. Сорокин. – М., 1976.

72. Сырых, В. М. Комплексные институты как компоненты системы российского права / В. М. Сырых // Журнал российского права. – 2002. – № 10.

73. Таболин, В. В. Место и роль муниципального права в системе российского права / В. В. Таболин, Н. Н. Черногор // Местное право. – 2002. – № 3-4.

74. Таболин, В. В. Муниципальное городское право / В. В. Таболин, А. В. Корнев. – М., 2000.

75. Теория государства и права. – Екатеринбург, 1996. – С. 272.

76. Теория государства и права. – Л., 1982. – С. 277.
77. Ткаченко, Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений / Ю. Г. Ткаченко. – М., 1983.
78. Улюкина, И. Н. Виды нормативно-правовых актов органов местного самоуправления / И. Н. Улюкина // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2008. – № 2.
79. Фадеев, В. И. Муниципальное право России / В. И. Фадеев. – М., 1994. – С. 57.
80. Фадеев, В. И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития : автореф. дис. ... д-ра юр. наук / В. И. Фадеев. – М., 1994.
81. Фахрисламова, Г. З. Правовые акты местного самоуправления : автореф. ... канд. юрид. наук / Г. З. Фахрисламова. – Уфа, 2003.
82. Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М., 1974.
83. Чащина, С. И. Государственная регистрация и вступление устава муниципального образования в силу / С. И. Чащина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 7.
84. Чащина, С. И. Система муниципальных правовых актов : автореф. ... канд. юрид. наук / С. И. Чащина. – Екатеринбург, 2006.
85. Чичерин, Б. Курс государственной науки / Б. Чичерин. – М., 1894. – С. 117.
86. Шайхуллин, М. С. Традиции местного самоуправления для муниципальной власти в России / М. С. Шайхуллин // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 12.
87. Штейн, Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Л. Штейн. – Спб., 1874.
88. Штофф, В. А. Моделирование и философия / В. А. Штофф. – М.-Л., 1966. – С. 19.
89. Шугрина, Е. С. Муниципальное право / Е. С. Шугрина. – Новосибирск, 1995.

90. Ясюнас, В. Л. Основы местного самоуправления / В. Л. Ясюнас. – М., 1998. – С. 5.

91. Ясюнас, В. А. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Ясюнас. – М., 2000. – С. 28.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Муниципальное право – отрасль российского права	4
§ 1. Понятие, предмет, метод и понятийный аппарат муниципальной отрасли права.....	4
§ 2. Муниципальные юридические нормы и муниципальные правоотношения.....	18
§ 3. Система муниципальной отрасли права	37
§ 4. Система источников муниципальной отрасли права....	53
§ 5. Место муниципальной отрасли права в Российской системе права.....	81
Глава 2. Теория и история муниципального права.....	89
§ 1. Основные теории местного самоуправления	89
§ 2. Исторические этапы развития местного самоуправления и муниципальной отрасли права в России..	114
Вопросы для самоконтроля.....	131
Заключение	132
Литература	133

*Екатерина Игоревна Бычкова
Сергей Геннадьевич Соловьев*

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО
КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА**

Учебное пособие

Редактирование: *Т.А. Вахитова*
Компьютерная верстка: *С.А. Сафонова*

Подписано в печать 24.01.2010. Формат 60x84/16.
Усл. печ. л. 5,3. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Заказ № . Тираж экз.

Участок оперативной полиграфии
Челябинского юридического института МВД России
454081, г. Челябинск, ул. Либединского, 41

Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Челябинский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации

С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО
КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА**

Челябинск
2010