



# ТЕОРИЯ И НАУКА АДМИНИСТРАТИВНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

С.Г. Дырда

## К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Задачи построения российской государственности на принципах народовластия и свободы решаются сегодня при одновременном упрочении как государства в целом и его органов, так и местного самоуправления. Существование местного самоуправления является сегодня императивом конституционного строя РФ.

Речь идет о базовом уровне народовластия, наиболее приближенного к населению, каковым и является местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том числе владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Местное самоуправление является многогранным общественным феноменом:

- одним из основ конституционного строя;
- формой народовластия (уровень публичной власти, организационно обособленный от органов государственной власти);
- формой самоорганизации граждан по месту их жительства.

Посредством местного самоуправления реализуются большинство прав и свобод человека и гражданина. Кроме этого оно способствует укреплению российской государственности и формированию гражданского общества.

В этой связи определение путей повышения эффективности самоуправления населения является как никогда актуальным и востребованным.

Потенциал и смысл местного самоуправления связаны в особенности с тем значением, которое придает данному понятию слово — «самоуправление». Оно, самоуправление, должно активизировать самих граждан, поскольку предполагает их непосредственное вовлечение в решение дел, непосредственно связанных с организацией территориального управления, развитием институтов демократии, личным благополучием

и интересами граждан. Все это призвано воспитывать гражданина небезразличного к делам и заботам местной власти.

К настоящему времени в науке конституционного и муниципального права сформирована достаточно обширная база исследований и разработок в области местного самоуправления.

Местное самоуправление получило, как уже отмечалось выше, концептуальное обоснование в качестве обязательного института народовластия, неотъемлемого элемента демократического устройства современного государства, обеспечивающего участие населения в осуществлении публичной власти. В то же время, проблема правового обеспечения реализации конституционно-правовой модели местного самоуправления так и не получила своего окончательного разрешения.

Для выделения новой формирующейся отрасли права определяющим фактором является наличие, прежде всего предмета правового регулирования.

Специфика общественных отношений, составляющих предмет регулирования, состав субъектов, вступающих в них, в основном и позволяют индивидуализировать соответствующую отрасль.

И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов относят к категориям, составляющим конструкцию местного самоуправления: местное население, муниципальное образование и вопросы местного значения. Данная схема получила отражение в конституционном и текущем законодательстве РФ, в ней заложена общность отношений территориального самоуправления. Отмеченные категории, полагают авторы, стирают границы между различными общественными отношениями самоуправления на местах, выстраивая их в единую систему<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – М., 1999. – С. 17.

В настоящее время существует несколько мнений в отношении природы муниципального права имеющих принципиальное значение для понимания как таковой сущности отрасли права, отдельные из которых, например, отмечены А.С. Авакьяном, М.Н. Кудилинским и Н.А. Шевелевой<sup>2</sup> и другими авторами. Из этого ряда представляют интерес следующие подходы.

Сторонники, например, *конституционного подхода*, рассматривают муниципальное право в качестве подотрасли конституционного права, основываясь на том, что в структуре Конституции РФ гл. 8 посвящена местному самоуправлению. Этот факт и даёт им основания полагать, что местное самоуправление является структурным элементом Конституции РФ, а муниципальное право — институтом конституционного права, с чем соглашался академик О.Е. Кутафин, выделяя среди прочих институтов конституционного права систему местного самоуправления<sup>3</sup>.

Хотя постановка вопроса в таком аспекте и допустима, однако нельзя с этим полностью согласиться, поскольку Конституция РФ является фундаментальным видом нормативных правовых актов, содержащих прежде всего основополагающие принципы и нормы российского права в целом, основой общественной жизни, базой для всего российского законодательства.

Доминирующей точкой зрения в юридической науке в настоящее время является мнение о муниципальном праве как о комплексной отрасли права. Результаты изысканий известных российских учёных и специалистов в области местного самоуправления позволили развить концепцию муниципального права в качестве самостоятельной комплексной отрасли права А.С. Авакьян, В.А. Баранчиков, О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, Г.В. Барабашев, Н.С. Бондарь, И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, И.И. Овчинников, А.Н. Писарев, Ю.Д. Казанчев, Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова, В.В. Пылин, Т.Я. Хабриева и др.

Позиция указанных авторов сводится к тому, что в настоящее время есть все основания считать муниципальное право самостоятельной отраслью права обладающее свойством комплексности, что опосредуется особенностью предмета регулирования, который образуют общественные отношения, возникающие в местном самоуправлении, многие из которых при желании можно отнести к соответствующим отраслям, сферам общественной жизни, в процессе:

- реализации непосредственно населением права на местное самоуправление;
- деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- обеспечения местных интересов и одновременно обеспечивающих реализацию делегированных государственных полномочий.

Комплексность данной отрасли права обусловливается, по их мнению, **имплицитностью** использования нормативного материала из различных отраслей законодательства и соответственно методов регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления.

В муниципальном праве используются также нормы целого ряда других отраслей права: гражданского, земельного, жилищного, экологического и других.

Является очевидным что, предмет муниципально-го права включает в себя часть отношений, регулируемых комплексно несколькими отраслями права. В этой связи отдельные нормы различных отраслей права, как полагают указанные выше учёные, становятся одновременно и нормами муниципального права.

Таким образом, в представленном понимании *муниципальное право России — комплексная отрасль отечественного права, состоящая из правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения в системе местного самоуправления, формы осуществления народом непосредственно и через органы местного самоуправления своей власти для самостоятельного решения вопросов местного значения*. Следует отметить, что указанное выше понимание муниципального права исходит из теоретических предпосылок заложенных отечественными учёными исходя из положений теории государства и права.

Имеют место и иные позиции и достаточно, на наш взгляд, обоснованные в отношении понятия и места муниципального права в системе российского права, отраслевой принадлежности муниципальных правовых норм.

Так, в теории муниципального права высказана точка зрения в отношении признания муниципально-го права в качестве *микромодели национального права*, на основании того, что любая «... из территориальных единиц местного самоуправления есть элементарная модель общества, воспроизводящая внутри себя его основные закономерности, институты и противоречия»<sup>4</sup>, и на этом основании муниципальное право объединяет все отрасли, институты и нормы, работающие в муниципальных образованиях.

<sup>2</sup> См.: Кудилинский М.Н., Шевелева Н.А. Муниципальное право России. — СПб., 2005.

<sup>3</sup> См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. — М., 2001. — С. 57.

<sup>4</sup> См.: Выдрин И.В. Муниципальное право России. — М., 2005. — С. 12.

Существует мнение, согласно которому муниципальное право рассматривается исключительно как отрасль российского законодательства, юридически обеспечивающая системное функционирование всех структурных подразделений местной власти и тем самым решающей все проблемы социально-экономического, культурно-бытового и иного характера, возникающие на территории муниципального образования<sup>5</sup>.

К указанной позиции близок и В.А. Баранчиков, полагающий, что «...к муниципальному праву нельзя относиться как к отрасли права и даже именовать его комплексной (или вторичной) отраслью права, поскольку названные понятия — всего лишь юридический образ, который совершенно недостаточен для научного анализа такого сложного юридического комплекса, как муниципальное право»<sup>6</sup>.

Кроме этого, полагаем, что определяющим фактором для определения формирующейся отрасли права, каковой представляется муниципальное право, является ее предмет. Именно специфика общественных отношений, составляющих предмет регулирования, состав участвующих в них субъектов позволяют индивидуализировать отрасль права.

Как уже отмечалось выше, комплексность отрасли муниципального права обусловило комплексность использования нормативного материала различных отраслей законодательства при регулировании общественных отношений в сфере местного самоуправления. Таким образом, является логичным признание особенностью предмета регулирования — объединение различных по своей природе общественных отношений на местном уровне.

Российский законодатель в определении того, что является муниципальным правом, исходит из объективного критерия: выделяя определённую совокупность отношений, входящих в структуру предполагаемого предмета муниципального права. Подобная конструкция предмета муниципального права является явно зыбкой и постоянно меняющейся, поскольку изъятие или добавление тех или иных вопросов местного значения влечёт соответствующее изменение муниципального законодательства и его стабильности.

Полагаем, что специфика муниципального права в качестве самостоятельной отрасли заключается не в объёме предмета регулирования, так называемого комплексным, а в субъективном признаке, в частно-

сти, гарантированном населению возможности самостоятельного решения вопросов местного значения в муниципальных образованиях с использованием для этого действующего отраслевого законодательства. Представляется, что отношения, опосредующие непосредственное участие населения в самоуправлении, особенности форм такого участия и специфика реализации решений по вопросам местного значения составляют предмет муниципального права и тем самым вызывают потребность в специальном правовом регулировании.

Схожую позицию разделяет В.И. Васильев, полагающий, что неоправданная расширительность предмета муниципального права, так называемая «комплексность отрасли» негативно сказывается не только на теории, но и на практике местного самоуправления. Она препятствует осмыслению системного законодательного регулирования местного самоуправления, затрудняет кодификацию законодательства по этим вопросам<sup>7</sup>. Более того, по мнению В.И. Васильева: «Организация — ключевое понятие, характеризующее предмет законодательства о местном самоуправлении»<sup>8</sup>.

В указанном случае должен активно использоваться административно-понятийный аппарат и методология правового регулирования.

В тоже время, несмотря на достаточно гармоничное сочетание в муниципальном праве норм многих отраслей, полагаем, что в настоящее время своевременно говорить о муниципальном праве как о самостоятельной отрасли права, являющейся по своему характеру публично-правовой.

Признавая природу отношений организации и деятельности местного самоуправления публично-правовой, следует критически отнестись к позиции представителей, считавших, что понятие «муниципальные отношения» является собирательным, объединяющим различные по своей природе отношения, возникающие в сфере самоуправления: административные, гражданские, трудовые и другие. Такая расширительная трактовка понятия самоуправленческого отношения выхолащивает его суть и искажает реальную картину явлений. Отношения самоуправления — это по сути форма управления делами местного значения, тогда как другие отношения, опосредующие деятельность иного характера, к управленческим не относятся и в данном случае являются вторичными отношениями.

Муниципальное управление имеет большое сходство с государственным, особенно в той части, которая

<sup>5</sup> См.: Муниципальное право / Под ред. А.М. Никитина — М., 2000. — С. 7.

<sup>6</sup> См.: Баранчиков В.А. Муниципальное право. — М., 2000. — С. 75.

<sup>7</sup> См.: Васильев В.И. Муниципальное право России. — М., 2008. — С. 10.

<sup>8</sup> Там же.

касается организации местного самоуправления, в том числе организации исполнительно-распорядительной деятельности органов местного самоуправления и их взаимодействия между собой.

Выше было показано несколько подходов к определению и правовой природе муниципального права, к каждому из которых соответствовало собственное определение его предмета регулирования. Из всего многообразия рассмотренных подходов, на

наш взгляд, заслуживает внимания определение в качестве предмета муниципального права — *общественные отношения, опосредующие организацию и деятельность населения, органов и должностных лиц местного самоуправления, направленные на непосредственное удовлетворение, а в иных случаях и создание условий для удовлетворения, социально-экономических потребностей населения на местном уровне.*

#### Библиографический список:

1. Баранчиков В.А. Муниципальное право. — М., 2000.
2. Васильев В.И. Муниципальное право России. — М., 2008.
3. Выдрин И.В. Муниципальное право России — М.: Норма, 2005.
4. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. — М., 1999.
5. Кудилинский, М.Н., Шевелева, Н.А. Муниципальное право России. — СПб: Изд-ий дом С.-Петербур, гос. Ун-та., 2005.
6. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. — М.: Юрист, 2001.
7. Муниципальное право: учеб. для вузов / Под ред. А.М. Никитина — М., 2000.

#### References (transliteration):

1. Baranchikov V.A. Munitsipal'noe pravo / V.A. Baranchikov — М., 2000.
2. Vasil'ev V.I. Munitsipal'noe pravo Rossii: uchebnik. — М., 2008.
3. Vydrin I.V. Munitsipal'noe pravo Rossii: Uchebnik dlya vuzov. — М.: Norma, 2005.
4. Vydrin I.V., Kokotov A.N. Munitsipal'noe pravo Rossii. М., 1999.
5. Kudilinskiy M.N., Sheveleva N.A. Munitsipal'noe pravo Rossii: uchebnik — SPb: Iz-datel'skiy dom S.-Peterb, gos. Un-ta., 2005.
6. Kutafin O.E. Predmet konstitutsionnogo prava. — М.: Yurist, 2001.
7. Munitsipal'noe pravo: ucheb. dlya vuzov / Pod red. A.M. Nikitina — М., 2000.