**Муниципальное право как комплексная отрасль права**

Чихладзе Леван Теймуразович

**1. Понятие, предмет и метод муниципального права**

Муниципальное право — это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления.

Предметом муниципального права является совокупность общественных отношений, возникающих при организации и функционировании местного самоуправления.

Такие общественные отношения можно классифицировать как отношения, которые возникают при:

реализации населением форм непосредственной демократии;

формировании органов местного самоуправления;

обеспечении органами местного самоуправления жизнедеятельности населения муниципального образования, решения других вопросов местного значения;

взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти;

судебной защите прав органов местного самоуправления и гарантий местного самоуправления как такового;

несении ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Метод муниципального права, как и любой другой отрасли права, направлен на осуществление воздействия одного субъекта права на другой. Исходя из того, что муниципальное право является комплексной отраслью права, оно заимствует методы, используемые в различных отраслях права. Так как местное самоуправление охватывает сферу публичного и частного права, правовое регулирование основано на сочетании императивного и диспозитивного методов. Императивный метод правового регулирования основан на неравенстве участников правоотношений, а диспозитивный наоборот — равенстве участников правоотношений и в их возможности самостоятельно выбирать модель поведения.

Местное самоуправление является преимущественно публично-правовым институтом, и поэтому чаще всего применяется императивный метод в сочетании с обязывающими и запрещающимиспособами регулирования. Так, например, к обязывающему способу относится ч. 7 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., где записано, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно сопровождаться предоставлением им субвенций из федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации. К запрещающему способу можно отнести ст. 19 Закона о местном самоуправлении 2003 г., в соответствии с которой запрещается производить наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами, кроме законов.

Диспозитивный метод правового регулирования, включающий в себя дозволяющий способ, также широко используется в муниципальном праве. Так, согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка. Или согласно ч. 4 ст. 35 Закона о местном самоуправлении 2003 г. «представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, либо может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Императивный и диспозитивный методы дополняются методом гарантий. В ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти.

**2. Муниципально-правовые нормы**

Муниципально-правовые нормы — это правовые нормы, закрепляющие и регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления. Вместе с тем нормы муниципального права характеризуются определенной спецификой, связанной с обособленностью органов местного самоуправления от органов государственной власти, а также с тем, что органы местного самоуправления и население муниципального образования наделены нормотворческими полномочиями.

Особенность норм муниципального права состоит в том, что для многих из них характерна принадлежность одновременно и к другим отраслям права. Так, например, нормы закрепляющие финансовые основы местного самоуправления, являются нормами как муниципального, так и финансового права.

В муниципальном праве Российской Федерации применяется следующая классификация правовых норм.

По объекту правового регулирования различают:

нормы, определяющие местное самоуправление в системе народовластия (ст. 12 Конституции РФ, провозглашающая самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий);

нормы, закрепляющие территориальные, финансово-экономические и правовые основы местного самоуправления (ч. 3 ст. 51 Закона о местном самоуправлении РФ (2003 г.), гарантирующая поступление в местные бюджеты доходов от использования и приватизации муниципального имущества);

нормы, устанавливающие организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, формирование и статус органов местного самоуправления, муниципальная служба);

нормы, закрепляющие вопросы местного значения муниципальных образований (ст. 14—16 Закона о местном самоуправлении (2003 г.);

нормы, устанавливающие гарантии местного самоуправления.

По территории действия выделяются нормы:

действующие на всей территории Российской Федерации;

действующие на территории субъекта РФ;

действующие в границах конкретного муниципального образования.

По характеру содержащихся в нормах предписаний они подразделяются на:

управомочивающие (ч. 1 ст. 26 Закона о местном самоуправлении РФ 2003 г. гласит, что граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы и к должностным лицам местного самоуправления);

обязывающие (ч. 2 ст. 26 возлагает обязанность на органы и должностные лица дать ответ по существу обращений граждан в течений одного месяца);

запрещающие (в силу ч. 2 ст. 10 Закона о местном самоуправлении 2003 г. ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления).

По степени определенности содержащихся предписаний различают нормы:

императивные (ч. 5 ст. 15 Закона о местном самоуправлении 2003 г. закрепляет единственно возможный порядок принятия решений представительным органом местного самоуправления — коллегиальный);

диспозитивные (согласно ч. 4 ст. 15 Закона о местном самоуправлении 2003 г. органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, в праве заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий).

По предназначению в механизме правового регулирования выделяют следующие нормы:

материальные (закрепляют права, обязанности, полномочия субъектов муниципальных правоотношений);

процессуальные (регламентируют процедуру реализации материальных норм).

**3. Муниципально-правовые отношения и их субъекты**

Муниципально-правовые отношения — это регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

Муниципально-правовые отношения с учетом их содержания можно подразделить на три группы:

отношения, связанные с организацией местного самоуправления (образование, объединение, преобразование муниципальных образований, утверждение символики муниципальных образований, определение структуры органов местного самоуправления);

отношения, характеризующие муниципальную деятельность по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципальных образований (решение жителей муниципального образования непосредственно, либо через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов обеспечения социально-экономического развития муниципального образования);

отношения, в которых находит свое воплощение деятельность органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий (процесс реализации органами местного самоуправления переданных государственных полномочий).

Субъектами муниципально-правовых отношений являются:

муниципальные образования;

органы местного самоуправления;

собрания (сходы) граждан;

граждане;

депутаты представительных органов местного самоуправления;

должностные лица местного самоуправления;

органы территориального общественного самоуправления;

ассоциации и союзы муниципальных образований;

государственные органы и должностные лица;

общественные объединения;

предприятия, учреждения и организации.

**4. Система муниципального права**

Муниципальное право как отрасль российского права обладает признаками системного правового образования. Это значит, что внутри данной системы происходит деление права на институты т.е. однородные нормы, регулирующие определенные группы общественных отношений, входящих в предмет этой отрасли.

В теории муниципального права система рассматриваемой отрасли права определяется как «объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений» См. подробнее Кутафин О.Е, Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юрист, 2004. — С. 35..

Таким образом, систему муниципального права составляют следующие институты:

правовые основы местного самоуправления;

территориальные основы местного самоуправления;

организационные основы местного самоуправления;

финансово-экономические основы местного самоуправления;

компетенция органов местного самоуправления;

переданные государственные полномочия органов местного самоуправления;

ответственность органов местного самоуправления;

особенности организации местного самоуправления.

**5. Источники муниципального права**

Наличие собственной системы источников характерна для всех отраслей российского права. Это обусловлено тем, что юридическим нормам, из которых состоят отрасли права, присуща формальная определенность. Следовательно, под источниками муниципального права Российской Федерации понимается форма выражения муниципально-правовых норм.

Все источники муниципального права РФ подразделяются на международно-правовые и внутригосударственные.

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ устанавливается приоритет норм международных договоров перед нормами внутригосударственного права. Главенствующую роль среди международно-правовых источников муниципального права играет Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. Она выступает в качестве правового ориентира для российского законодателя, органов государственной власти и местного самоуправления.

К внутригосударственным источникам муниципального права относятся:

Конституция РФ 1993 г.;

федеральные законы и постановления палат Федерального Собрания РФ;

нормативно-правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти;

решения Конституционного Суда РФ; нормативно-правовые акты субъектов РФ;

решения судебных органов конституционного (уставного) контроля субъектов РФ;

муниципально-правовые акты и муниципальные договоры.

**6. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина**

Термин «муниципальное право» используется для обозначения отрасли права, науки и учебной дисциплины.

Как наука, муниципальное право — это совокупность знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления. Это более широкое понятие, чем муниципальное право как отрасль права. Наука муниципального права помимо общепризнанных норм рассматривает дискуссионные положения, выдвигает новые концепции и гипотезы. В рамках научных исследований помимо действующих в Российской Федерации в настоящее время институтов местного самоуправления ученые изучают практику правового регулирования организации и деятельности местной власти на предыдущих этапах развития российской государственности, а также обращаются к зарубежному опыту в данной сфере.

Теоретическими источниками муниципального права являются фундаментальные научные труды ученых-юристов и видных деятелей земского движения дореволюционной России, изучавших опыт организации земского и городского самоуправления. В первую очередь можно отметить такие работы, как «Государственное и общественное управление и самоуправление и судебная власть» В.П. Безобразова (1882 г.), «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» А.И. Васильчикова (1869—1877 гг.), «История местного самоуправления в России» А.Д. Градовского (1899 г.), «Самоуправление» Н.И. Лазаревского (1902 г.). Изучением проблем местного самоуправления занимались также Л.А. Велихов, Н.М. Коркунов, В.Н. Лешков, М.И. Свешников, Б.Н. Чичерин и др.

Однако в дореволюционной России не произошло выделения муниципального права в самостоятельную отрасль права или научную дисциплину. Проблемы муниципальных отношений изучались в основном в рамках государственного или административного права.

В советское время местное самоуправление было фактически ликвидировано и заменено системой местных советов, которые являлись местными органами государственной власти. Однако не следует полностью отбрасывать изучение опыта функционирования этой системы, который получил отражение в юридической науке в период советского строительства. Среди видных теоретиков можно назвать таких ученых, как И.А. Азовкин, С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, А.А. Безуглов, В.И. Васильев, Ю.М. Козлов, Е.И. Козлова, А.Я. Слива, Ю.А. Тихомиров, К.Ф. Шеремет.

В настоящее время многие из них продолжают свои исследования в данной сфере и являются видными представителями в области муниципального права. В последние годы проблемы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации активно изучают также Н.С. Бондарь, И.В. Выдрин, А.И. Коваленко, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, И.И. Овчинников, Н.А. Писарев, Н.В. Постовой, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина, B.C. Четвериков и др.

Наука муниципального права изучает нормы муниципального права и регулируемые ими общественные отношения, при этом используются присущие всему правоведению общенаучные методы (диалектический, системный, конкретно-социологичекий), а также специальные (сравнительно-правовой, статистический, нормативно-логический, структурно-функциональный, историко-юридический и др.).

Термин «муниципальное право» применяется также и в качестве названия учебной дисциплины. Задачи данного курса состоят в оказании помощи будущим юристам и менеджерам в изучении основ правового регулирования организации и функционирования местного самоуправления.

Учебная дисциплина муниципального права представляет собой совокупность наиболее общих знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления.

Можно выделить следующие основные отличия учебной дисциплины муниципального права от науки:

учебная дисциплина является вторичной по отношению к науке, так как базируется на ее достижениях;

учебная дисциплина не использует теорий и гипотез, а оперирует только общепризнанными положениями;

наука всегда обладает свойством проблемности, учебная дисциплина такого свойства иметь не может;

источником науки являются научные статьи, монографии, диссертационные исследования, источником учебной дисциплины — учебники и учебные пособия.

В рамках данной учебной дисциплины изучаются как наиболее значимые нормы муниципального права, так и важнейшие теоретические положения, выработанные наукой.

**Выводы**

Муниципальное право — это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления.

Предметом муниципального права является совокупность общественных отношений, возникающих при организации и функционировании местного самоуправления.

Метод муниципального права, как и любой другой отрасли права, направлен на осуществление воздействия одного субъекта права на другой. Императивный метод правового регулирования основан на неравенстве участников правоотношений, а диспозитивный наоборот — равенстве участников правоотношений и в их возможности самостоятельно выбирать модель поведения.

Муниципально-правовым нормам, так же как и другим нормам, свойственна формальная определенность, общеобязательность и регулятивность.

Муниципально-правовые отношения с учетом их содержания можно подразделить на три группы:

отношения, связанные с организацией местного самоуправления (образование, объединение, преобразование муниципальных образований, утверждение символики муниципальных образований, определение структуры органов местного самоуправления);

отношения, характеризующие муниципальную деятельность по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципальных образований (решение жителей муниципального образования непосредственно, либо через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов обеспечения социально-экономического развития муниципального образования);

отношения, в которых находит свое воплощение деятельность органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий.

Все источники муниципального права РФ подразделяются на международно-правовые и внутригосударственные.

Наука «муниципальное право» — это совокупность знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления.

\*\*\*

Вопросы для самопроверки

Раскройте предмет муниципального права.

Назовите и охарактеризуйте субъекты муниципально-правовых отношений.

Почему муниципальное право называют комплексной отраслью права?

Дайте характеристику источникам муниципального права.

Назовите уровни правового регулирования местного самоуправления.

Является ли муниципальное право публичной отраслью права? Аргументируйте Ваш ответ.

**Список литературы**

Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. — М., 2005.

Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Издательство «Экзамен», 2005. С. 14.

Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. — М.: Норма, 2006.

Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.

Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. — М., 2005.

Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. — М., 2003.

Костюков А.Н., Копысова С.Г. Муниципально-правовые отношения. — Омск, 2001.

Краснов М.А. Введение в муниципальное право. — М., 1993.

Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.

Фадеев В.И. Муниципальное право России. — М., 1994.