



# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

**УЧЕБНИК**

*3-е издание,  
переработанное и дополненное*

Под редакцией  
доктора юридических наук  
Н.В. Постового

Допущено учебно-методическим объединением  
по юридическому образованию вузов Российской Федерации  
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по специальности «Юриспруденция»

Юриспруденция

Николай Постовой

**Муниципальное право России**

«Юриспруденция»

2015

УДК 342.55(075)  
ББК 67.400

**Постовой Н. В.**

Муниципальное право России / Н. В. Постовой —  
«Юриспруденция», 2015

Учебник «Муниципальное право России» подготовлен в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность». Авторами раскрыты понятие муниципального права, содержание его институтов, история и компетенция местного самоуправления. Материал изложен с учетом современных научных подходов и последних изменений в отечественном законодательстве о местном самоуправлении. Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения. Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для практических работников муниципальной и государственной службы.

УДК 342.55(075)  
ББК 67.400

© Постовой Н. В., 2015  
© Юриспруденция, 2015

# Содержание

Общая часть	6
Глава I. Общая характеристика муниципального права как отрасли права	6
§ 1. Понятие муниципального права	6
§ 2. Предмет муниципального права	7
§ 3. Методы правового регулирования в муниципальном праве	8
§ 4. Нормы муниципального права	10
§ 5. Институты муниципального права	12
§ 6. Система муниципального права	17
§ 7. Принципы муниципального права	18
§ 8. Функции муниципального права	19
§ 9. Муниципальное правоотношение: понятие, структура и содержание	21
Глава II. Муниципальное право как наука	24
§ 1. Источники муниципального права	29
§ 2. Муниципальное право и местное самоуправление	32
Глава III. История местного самоуправления в России	34
Конец ознакомительного фрагмента.	40

**Николай Постовой, Владимир  
Таболин, Николай Черногор  
Муниципальное право России**

© Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н. Н. Черногор, 2008, с изменениями, 2011, 2015

© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2015

## Общая часть

### Глава I. Общая характеристика муниципального права как отрасли права

*В результате освоения данной главы обучающийся должен:*

*знать*

- предмет и метод муниципального права, его функции и место в системе российского права;

- специфику норм и институтов муниципального права;

- структуру и содержание муниципального правоотношения;

*уметь*

- оперировать основными понятиями и категориями муниципального права;

- анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними муниципально-правовые отношения;

- толковать и правильно применять нормы муниципального права;

*владеть*

- муниципально-правовой терминологией;

- навыками использования муниципально-правового научного инструментария.

#### § 1. Понятие муниципального права

Муниципальное право Российской Федерации представляет собой совокупность норм публичного и частного права, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в системе местного самоуправления.

Такое определение характерно для муниципального права как относительно самостоятельной отрасли права, объединяющей нормы и публичного, и частного права.

Число отраслей публичного права и объем их норм преобладают во всей совокупности норм муниципального права над нормами частного права. В систему норм муниципального права включаются нормы финансового, налогового, экологического, земельного и иных отраслей права. Наименьшее количество составляют нормы гражданского, коммерческого и предпринимательского права. Однако они также имеют «право на жизнь» согласно концепции гражданского законодательства, которая определила в качестве субъектов гражданских правоотношений муниципальные образования и их органы.

Наличие норм муниципального права в различных источниках права дает основания делать вывод о том, что муниципальное право – это относительно самостоятельная отрасль права.

Если сравнить число норм, регулирующих отношения в системе местной публичной власти, закрепленных в Конституции РФ, с нормами, регулирующими группы других отношений, кроме конституционного права, то можно сделать вывод о том, что объем этих норм намного больше, чем объем норм других отраслей права.

Отношения, определенные Конституцией Российской Федерации в системе местного самоуправления, как раз и регулируются особой группой норм, представляющих собой в совокупности муниципальное право.

Сам факт базирования муниципального права в основном на местном самоуправлении дает основания отнести муниципальное право к относительно самостоятельной отрасли права.

Конечно же, муниципальное право граничит с другими отраслями права. Но и отдельные отрасли права точно также граничат с конституционным правом, административным правом и муниципальным правом.

Множество норм муниципального права возникли на базе основных отраслей права: гражданского, земельного, экологического и т. д.

Ближе всего муниципальное право стоит к конституционному и административному праву. Однако оно не является составной частью этих отраслей права или их продолжением. Ведь конституционное право – это государственное право. Оно так и называлось в недалеком прошлом. Следовательно, конституционное (государственное) право регулирует несколько другие отношения, чем муниципальное право.

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление отделено от государственной власти и имеет систему своих отношений, которые урегулированы нормами специальных законов о местном самоуправлении, о местных референдумах, о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления и т. д.

Наличие специальной нормативной базы о местном самоуправлении на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований позволяет сделать вывод о том, что муниципальное право – это относительно самостоятельная отрасль права.

Муниципальное право содержит все признаки отрасли права. Среди них можно отметить следующие: понятие муниципального права, которое имеет свои отличительные особенности; предмет, составляющий обособленную группу общественных отношений, характерный только для местной публичной власти; комплексный метод правового регулирования; принципы, присущие только публичной власти; функции; систему, предлагающую разделение муниципального права на две части – общую и особенную; наука и научная дисциплина муниципального права; источники муниципального права, собственные нормы и институты права, конструируемые на основе властеотношений и смежные; свое правоотношение, отличающееся особенностью субъектов и объекта.

## **§ 2. Предмет муниципального права**

**Под предметом муниципального права следует понимать совокупность общественных отношений, складывающихся в системе местного самоуправления (местной публичной власти).** Отношения эти имеют комплексный характер, равно как и сама отрасль права, состоящая из групп совокупности норм.

Предмет муниципального права составляют следующие группы отношений:

1) складывающиеся в процессе осуществления местного самоуправления гражданами путем прямого волеизъявления. К формам прямого волеизъявления относятся местный референдум, собрания, сходы граждан, выборы органов и должностных лиц местного самоуправления, гражданская правотворческая инициатива, отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления, опросы граждан, конференции граждан, публичные слушания и др.;

2) связанные с осуществлением деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц; местного самоуправления по решению задач местного значения и осуществлению отдельных государственных функций;

3) складывающиеся в процессе формирования и функционирования экономической и финансовой основ местного самоуправления;

4) связанные с участием субъектов муниципального права в гражданском обороте;

- 5) возникающие в связи с территориальным устройством местного – самоуправления, изменением границ территорий;
- 6) устанавливающие гарантии местного самоуправления;
- 7) определяющие ответственность в системе местного самоуправления;
- 8) закрепляющие взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти;
- 9) устанавливающие осуществление муниципальной службы;
- 10) обеспечивающие взаимодействие с хозяйствующими субъектами.

Как видим, общественные отношения возможно группировать. Можно условно обозначить эти группы отношений следующим образом: организационно-правовые; экономические; политические (политико-правовые).

В организационно-правовые отношения включаются первая, вторая, пятая, седьмая и девятая группы; в экономические – третья, четвертая и десятая группы; в политические (политико-правовые) можно включить шестую и восьмую группы отношений.

Каждую группу отношений регулирует определенная группа норм права, содержащихся в различных нормативных актах, в различных отраслях права, т. е. нормы привязаны к соответствующим группам общественных отношений. Это означает, что в муниципальном праве первичными (естественными) являются группы отношений, которые регулируются нормами различных отраслей права. В юриспруденции такую конструкцию принято называть институтом права. В ней отношения выступают в качестве базиса, а нормы – в качестве надстройки. Отношения, урегулированные нормами права, называются правоотношениями. Следовательно, муниципальное право имеет свои собственные правоотношения.

### **§ 3. Методы правового регулирования в муниципальном праве**

Под методом правового регулирования понимается способ воздействия норм права на общественные отношения.

В муниципальном праве метод правового регулирования имеет комплексный характер, что обусловлено комплексностью как самих норм права, так и регулируемых ими групп общественных отношений.

**Метод правового регулирования в муниципальном праве можно определить как способ воздействия норм публичного и частного права на группы общественных отношений, складывающихся в системе местного самоуправления.**

Муниципальное право как комплексная отрасль права сочетает два метода правового регулирования общественных отношений: императивный и диспозитивный, присущие соответственно публичному и частному праву. Однако и муниципальное право содержит собственный диспозитивный метод правового регулирования.

В целях выявления метода правового регулирования отношений в отрасли права необходимо определить способ воздействия этих норм на общественные отношения.

По способу воздействия на группы общественных отношений нормы права делят на императивные и диспозитивные, а следовательно, и методы правового регулирования определяются этой классификацией.

Примером императивной нормы может служить ч. 7 ст. 22 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон «Об общих принципах...» (2003 г.), в которой установлено, что принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления, т. е. решение должно быть исполнено без каких-либо оговорок или альтернатив.



Например, на местном референдуме принято решение не приватизировать муниципальное предприятие, имеющее общемуниципальное значение. Это решение должны неукоснительно выполнять соответствующие органы местного самоуправления. Очевидно, что эта норма относится к системе норм только муниципального права.

Диспозитивные нормы характеризуют соответственно и метод правового регулирования отношений. Данный метод в теории права назван диспозитивным в силу наличия альтернативы, т. е. выбора решения. В муниципальном праве этот метод используется при формировании представительного органа муниципального района и в других случаях. Так, ст. 35 Закона «Об общих принципах организации...» (2003 г.) устанавливает два возможных варианта формирования представительного органа местного самоуправления. Он может быть сформирован из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений или может быть избран на основе всеобщего равного и прямого избирательного права населением. В данном случае есть выбор из двух вариантов (или/или). То же самое относится к инициативе по проведению местного референдума.

Согласно ст. 22 Закона «Об общих принципах...» (2003 г.) ее могут осуществить: граждане; избирательные объединения; представительный орган совместно с главой местной администрации. В данном случае норма предусматривает различные способы реализации права на инициативу о проведении местного референдума.

Диспозитивный характер имеют нормы: об избрании главы муниципального образования (ч. 2 ст. 36 Закона «Об общих принципах...» (2003 г.), который может быть избран непосредственно избирателями, либо из числа депутатов представительным органом; о способе назначения главы администрации (ч. 2 ст. 37 указанного Закона), которым может быть глава муниципального образования либо лицо, назначенное по контракту по результатам конкурса.

Диспозитивный характер имеют нормы избирательного права в системе местного самоуправления, которое базируется на установленных в законодательстве принципах. Избиратели, например, могут принимать, а могут и не принимать участие в выборах. Это их личное право. При голосовании избиратели вправе отдать свой голос за любую из кандидатур. Никто их не обязывает отдать голос за какую-либо кандидатуру. У них есть выбор. Что касается местного референдума, схода, собрания, то граждане также могут в них принимать участие, но могут и не принимать.

Кроме того, при решении задач граждане самостоятельно определяют, за какой поставленный вопрос на референдуме, сходе, собрании отдать свой голос. Иначе говоря, также существует выбор (или/или).

Можно ли в данном случае утверждать, что приведенные нами массовые примеры относятся к системе частного права? Безусловно, нет.

Вообще, рассматривая проблему диспозитивного метода правового регулирования и его природу, нельзя однозначно утверждать, что его обладателем является только гражданское право.

Данный метод быстрее всего зарождается в эпоху естественного публичного муниципального права, а затем и позитивного, когда начинается становление и развитие общинного местного самоуправления. Уже в тот далекий исторический период платежи в казну общины, союза общин вносились либо в виде натурального налога, либо в денежном исчислении, т. е. очевидна диспозиция, альтернатива, выбор в системе публичного права. Об этом свидетельствуют закон, принятый в 45 г. до н. э. в Древнем Риме, – «Lex Yulia municipalis», на основе которого было построено местное самоуправление, а также более поздние нормативные акты, в том числе действовавшие на территории Древней Руси.

Поскольку упомянутые нормы закреплены в источнике муниципального права, они также относятся к системе норм только муниципального права и никакой иной отрасли права.

Таким образом, наличие собственных императивных и диспозитивных норм в системе муниципального права, которые содержатся в специальных законах о местной публичной власти, дает основания сделать вывод о том, что муниципальное право имеет два способа правового регулирования: императивный и диспозитивный. Причем эти методы не являются заимствованными от других отраслей права. Они, как и для других отраслей права (соответственно, публичного и частного), являются универсальными и не принадлежат абсолютно какой-либо одной отрасли права, как это иногда утверждается в юридической литературе. Данный метод характерен для гражданского, коммерческого, предпринимательского, семейного, муниципального и других отраслей права. Об этом свидетельствуют источники названных отраслей права. Но в публичном праве он охватывает значительно меньшую часть общественных отношений, чем в частном. Более чем убедительным является утверждение А. А. Безуглова и С. А. Солдатовых о том, что многие общественные отношения являются предметом регулирования норм, относящихся к различным отраслям права<sup>1</sup>.

## § 4. Нормы муниципального права

Под **нормой муниципального права** следует понимать общеобязательное правило поведения, установленное государством, а также международным сообществом, к которому присоединилось государство, жителями муниципального образования, органами и должностными лицами местного самоуправления, обеспеченное, соответственно, возможностью государственного и муниципального принуждения.

Конструкция эта вытекает из определения структуры источников муниципального права, закрепленных в ст. 4 Закона «Об общих принципах...» (2003 г.).

Согласно указанной статье правовую основу местного самоуправления составляют нормы международного права, нормативные акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. К иным нормативным актам названный Закон относит нормативные акты представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (ст. 7; 35; ч. 3 ст. 36; гл. 7).

Муниципально-правовые нормы имеют, таким образом, свою собственную природу, так как они содержатся в нормативных актах, издаваемых на различных уровнях, путем различных форм их принятия. Именно в этом и заключаются их специфика и обособленность от норм других отраслей права.

Нормы в системе муниципального права можно классифицировать следующим образом:

**1) по группам общественных отношений.**

Такие группы обозначены при определении предмета муниципального права. Они закрепляют основы местного самоуправления, его компетенцию, принципы, гарантии, функции;

**2) по характеру предписаний:**

а) дозволяющие, т. е. разрешающие осуществлять какие-либо действия (например, проводить местный референдум; собрание граждан; осуществлять правотворческую инициативу);

б) обязывающие, т. е. содержащие предписания в адрес субъектов муниципальных правоотношений. Например, закон предписывает обязательность формирования представительных органов местного самоуправления в населенных пунктах с численностью свыше 100 избирателей, или представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в его адрес документов инициативной группы о выдвижении инициативы проведения местного референдума и т. д.;

---

<sup>1</sup> Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. М., 2001. Т. 1. С. 17.

в) запрещающие, т. е. нормы, требующие воздержания от тех или иных действий субъектам правоотношений. Например, глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации (ч. 4 ст. 36 Закона «Об общих принципах...» 2003 г.); депутаты выборного органа местного самоуправления, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности (ч. 7 ст. 40). Запрещено также наделять межмуниципальные объединения полномочиями органов местного самоуправления (ст. 8 указанного Закона) и т. д.;

3) **по юридической силе** нормы муниципального права различаются в зависимости от того, в каких источниках права они закреплены.

Нормы, содержащиеся в Конституции РФ, обладают высшей юридической силой. Далее по иерархии стоят конституционные федеральные законы, затем федеральные законы и подзаконные акты. Продолжение этой иерархии составляют законодательство и подзаконные акты субъектов Российской Федерации. Меньшей юридической силой обладают нормы, содержащиеся в нормативных актах, принимаемых на уровне муниципального образования гражданами непосредственно, органами и должностными лицами местного самоуправления.

Нормы международного права приобретают наивысшую силу только в том случае, если Российская Федерация присоединилась к нормативным актам, содержащим нормы муниципального права.

В частности, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ установила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы;

4) **по масштабу действия** нормы бывают:

а) общедоугодерального масштаба, сила которых распространяется на всю территорию Российской Федерации. Например, нормы, содержащиеся в Конституции РФ и в Законе «Об общих принципах...» (2003 г.), действуют в равной степени на всей территории Российской Федерации;

б) масштаба субъекта Российской Федерации, действующие только в границах субъекта РФ. Например, законы субъектов РФ о местном самоуправлении, о местных референдумах, о выборах органов местного самоуправления;

в) масштаба муниципального образования, которые действуют только в границах муниципального образования. Таким примером может служить устав муниципального образования, как источник, содержащий нормы муниципального права, а также другие нормативные акты органов и должностных лиц местного самоуправления;

г) международного уровня, действующие в государствах, присоединившихся к международному нормативному акту;

5) **по предназначению** нормы муниципального права делятся на материальные и процессуальные. В данном случае очевиден дуализм норм муниципального права.

**Материальные нормы** в основном закреплены в Конституции РФ и Законе «Об общих принципах...» (2003 г.). Они дают определение местной публичной власти, устанавливают перечень властеотношений, т. е. основы этой власти определяют ее сущность, закрепляют субъектный состав, компетенцию, гарантии и ответственность в системе местного самоуправления.

**Процессуальные нормы** закреплены в Федеральных законах «Об общих принципах...» (2003 г.), «О муниципальной службе...», в законах субъектов РФ о местном самоуправлении, о выборах, о местном референдуме, о собраниях и сходах, в уставах муниципальных образований, в регламентах представительных органов местного самоуправления, в положениях о бюджетном устройстве и бюджетном процессе городов, районов, поселений и т. д.

Процессуальные нормы, например, устанавливают порядок подготовки и проведения сессий представительных органов местного самоуправления, подготовки и утверждения бюджетов и отчетов об их исполнении; проведения выборов и местных референдумов, т. е. они устанавливают процедуру проведения этих мероприятий.

Эти и другие нормы характерны только для муниципального права, так как они сконструированы в специальных нормативных актах, устанавливающих порядок формирования и осуществления местной публичной власти.

Таким образом, муниципальное право имеет свою систему норм, которые занимают доминирующее положение по сравнению с заимствованными им нормами из других отраслей права.

Специальные источники, в которых содержатся нормы муниципального права, формируются на различных уровнях власти: федеральном; субъекта РФ; муниципального образования. При этом источники, принимаемые на муниципальном уровне, по количеству преобладают над источниками федеральными и субъектов РФ. Правовые нормы появляются в результате правотворческой деятельности государства и местного самоуправления.

Местное самоуправление, являясь публичной властью, осуществляет правотворческую деятельность, формируя тем самым собственную нормативную базу, наряду с государственной. Нормы эти имеют и императивный, и диспозитивный характер и делятся на материальные и процессуальные, присущие муниципальному праву.

Нормы императивные и диспозитивные характерны для многих отраслей публичного и частного права, в том числе и муниципального. Из этого следует, что и методы правового регулирования универсальны для многих отраслей публичного и частного права.

## **§ 5. Институты муниципального права**

В муниципальном праве как отрасли права сложились собственные правовые институты, которые преобладают, и заимствованные из других отраслей права, т. е. вкрапленные в ткань муниципального права.

**Институт муниципального права представляет собой взаимосвязанную группу однородных норм права, предназначенных для регулирования однородной группы общественных отношений, складывающихся в системе местной публичной власти.** В данном случае нормы привязываются к естественно сложившимся общественным отношениям, представляющим собой основы местного самоуправления. К ним отнесены: территориальная основа; экономическая основа; финансовая основа; социальная основа; организационная основа и др. Иными словами, это группы отношений, которые изначально составляют в целом то, что мы называем местной публичной властью (местным самоуправлением), т. е. группа властеотношений, присущих местной публичной власти. В целях их упорядочения сформированы соответствующие группы норм права. Это позволяет классифицировать группы норм по институтам права.

Например, социальная основа как разновидность отношений притягивает к себе группу норм, устанавливающих главенствующую роль человека в местном самоуправлении, без которого последнее не может существовать. При участии избирателей формируются и функционируют формы непосредственной и представительной демократии в системе местной публичной власти. Это следующие формы: местный референдум, выборы органов местного самоуправления, сходы и собрания граждан и т. д. Данные группы отношений обслуживаются нормами только муниципального права.

Все признаки представительной демократии характерны для деятельности представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, которые вступают в отношения с гражданами и юридическими лицами.

В системе институтов непосредственной демократии имеется группа подинститутов, соотносящихся с основными институтами как система и ее элементы, как общее и частное. То же самое можно утверждать и об институтах в системе представительной демократии. К ним относятся институты: органов местного самоуправления, их компетенции и ответственности, должностных лиц местного самоуправления, муниципальной службы и др.

Классификация институтов муниципального права возможна не только по формам осуществления местной публичной власти.

Институты муниципального права можно разделить на две части, исходя из принадлежности к муниципальному праву. Во-первых, это институты, принадлежащие только муниципальному праву: институты местного референдума, сходов, собраний, выборов, представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, муниципальной службы, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, территориальной организации, гарантий и т. д.

Во-вторых, это институты, сформированные из группы норм и отношений различных других отраслей права: финансового, гражданского, трудового, коммерческого, предпринимательского, административного. Это касается бюджета и бюджетного процесса, унитарных муниципальных предприятий, права собственности, договорных отношений и т. д.

Муниципальное право связывает эти две крупные группы институтов – собственный и смежный, – что создает условия местной публичной власти для осуществления ею функций и компетенции.

### **5.1. Муниципально-правовой институт территориальной организации местной публичной власти**

Отношения, входящие в территориальную основу местного самоуправления, являются составными элементами института муниципального права. Данные отношения регулируются определенной совокупностью норм муниципального права.

Из этого следует, что в системе муниципального права имеется собственный муниципально-правовой институт территориальной организации местной публичной власти, определение понятия которого может быть следующее.

**Муниципально-правовой институт территориальной организации местной публичной власти представляет собой совокупность норм муниципального права, регулирующих однородные группы общественных отношений, складывающихся по поводу ее территориального устройства.**

Отношения и нормы, составляющие муниципально-правовой институт территориальной организации местного самоуправления, имеют следующие классификации:

**по целям** – касающиеся: формирования муниципального образования с учетом численности населения; изменения границ муниципального образования; преобразования муниципального образования;

**по источникам** – содержащиеся в Конституции РФ, в федеральных законах и подзаконных актах, конституциях, уставах, законах, подзаконных актах субъектов РФ, в нормативных актах органов местного самоуправления;

**по масштабу действия** – действующие в масштабе Российской Федерации; в масштабе субъекта РФ; в масштабе муниципального образования.

Таким образом, институты муниципального права имеют собственную классификацию, вытекающую из классификации норм муниципального права и отношений, складывающихся по поводу территориальной организации местной публичной власти.

## 5.2. Институт права муниципальной собственности

Общественные отношения, формирующие экономическую основу местного самоуправления, являются составными элементами институтов муниципального права. Они регулируются нормами муниципального права. Следовательно, в системе муниципального права имеется собственный институт, состоящий из отношений муниципальной собственности и муниципальных норм. Это вытекает из понятия, структуры и содержания экономической основы местного самоуправления и ее предназначения.

Структура экономической основы разнообразна. Она представляет собой сложную конструкцию, состоящую из статических и динамических элементов. В статьях 49 и 50 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003 г.) содержится статическая группа элементов, в ст. 14–16, 51 закреплена динамическая группа элементов. Соответственно, вначале устанавливается перечень элементов экономической основы, а затем порядок и организация использования экономической основы в системе местного самоуправления. Например, **статическая величина** – это муниципальная собственность (движимое и недвижимое имущество, местный бюджет и т. д.).

**Динамическая величина:** управление муниципальной собственностью; владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью.

Институт права муниципальной собственности можно назвать имущественным муниципально-правовым институтом в силу сложности его конструкции.

Сложность эта обусловлена тем, что названный институт тесно связан, равно как и экономическая основа, с муниципально-правовым финансовым институтом.

В этой связи под «имущественным муниципально-правовым институтом» следует понимать **совокупность норм публичного и частного права, регулирующих общественные отношения**, входящие в экономическую основу местного самоуправления.

Отношения и нормы данного института имеют свои классификации:

- **по целям** – формирование имущественной основы для решения – задач местного значения;
- **по принадлежности** – муниципальная собственность разграничивается между различными уровнями муниципальных образований и принадлежит жителям соответствующих муниципальных образований;
- **по порядку формирования** – создание, приобретение;
- **по порядку управления, владения, пользования и распоряжения** – управление, владение, пользование и распоряжение осуществляют органы местного самоуправления.

Из этого следует, что имущественный муниципально-правовой институт является самостоятельным институтом, входящим в общую систему муниципального права.

## 5.3. Институт местных муниципальных финансов

**Под муниципально-правовым финансовым институтом следует понимать совокупность норм муниципального, налогового и финансового права, регулирующих группы отношений, складывающихся по поводу формирования, утверждения и расходования финансовых ресурсов в системе местного самоуправления.**

Это определение муниципально-правового финансового института представлено в виде общей системы, состоящей из ряда взаимосвязанных элементов, т. е. подинститутов. Оно обусловлено сложностью структуры отношений, входящих в финансовую основу местного самоуправления. Из этого следует, что существуют институт как общее, т. е. система, и педин-

ституты как частное. В силу этого очевидна классификация внутри муниципально-правового финансового института.

Подинституты можно классифицировать:

- 1) по группам общественных отношений и регулирующим их нормам;
- 2) по видам финансовых ресурсов в системе местного самоуправления;
- 3) по структуре местного бюджета;
- 4) по предназначению;
- 5) по цели;
- 6) по принадлежности.

1. По группам общественных отношений и регулирующих их норм подинституты можно разделить на касающиеся:

- подготовки, рассмотрения, утверждения, исполнения местного бюджета, отчетов об исполнении бюджета;
- формирования внебюджетных средств;
- межбюджетных отношений;
- отношений займа.

2. По видам финансовых ресурсов муниципально-правовые финансовые подинституты можно классифицировать исходя из структуры финансовых ресурсов местного самоуправления. К ним можно отнести следующие виды:

- а) муниципально-правовой подинститут бюджетных средств, формируемых за счет собственных и регулирующих источников доходов;
- б) муниципально-правовой подинститут внебюджетных средств (самообложение, субвенции, субсидии, муниципальные заимствования).

3. По структуре местного бюджета подинституты подразделены на:

- а) подинститут доходов местного бюджета;
- б) подинститут расходов местного бюджета.

4. По предназначению подинституты делятся на материальные и процессуальные.

Материальные устанавливают статические величины, процессуальные – процедуру применения материальных подинститутов.

5. По цели подинституты делятся на две группы:

- а) обслуживающие систему местного самоуправления в целях решения задач только местного значения;
- б) нацеленные на осуществление отдельных государственных функций.

6. По принадлежности муниципально-правовые подинституты делятся на:

- а) собственно муниципальные;
- б) смежные с финансово-правовыми институтами.

К собственным можно отнести подинститут утверждения местного бюджета на сессии представительным органом местного самоуправления.

Смежный институт – например, формирование доходной части за счет как собственных источников, так и с помощью регулирующих источников доходов.

В связи с тем, что муниципально-правовой финансовый институт является системой, имеющей подсистему в виде подинститутов, поддающихся классификации, его можно назвать самостоятельным институтом, входящим в общую систему муниципального права.

## **5.4. Социальный и организационный институты муниципального права**

**1. Под социальным муниципально-правовым институтом следует понимать совокупность норм муниципального права, регулирующих группы отношений, скла-**

**дывающихся по поводу формирования поселений, их органов власти и реализации функций в системе местного самоуправления.**

Очевидным является тот факт, что социальный муниципально-правовой институт состоит также из двух слагаемых: нормы плюс общественные отношения. При этом первичными являются отношения, вторичными – нормы. Отношения – это элемент местного самоуправления, т. е. одна из его основ, без которой местное самоуправление нереально. Нормы – это элемент права, которое формируется государством и самой социальной общностью, т. е. жителями муниципального образования и избранными ими органами.

Таким образом, социальный муниципально-правовой институт есть продукт социальной общности и государства.

Что касается функционального аспекта, то здесь можно провести аналогию. В условиях догосударственного периода функции зарождались в связи с потребностью людей, т. е. они имели естественный характер, не навязывались сверху. Поэтому их появление было обусловлено только социальной общностью. При наличии государства ситуация изменяется. Государство путем принятия законов и подзаконных актов расширяет перечень функций для местного самоуправления, т. е. оно устанавливает новые функции с помощью права. Кроме того, государство обеспечивает правовое оформление уже сложившихся функций в системе местного самоуправления. Из этого следует, что и функции местного самоуправления как элемент социальной основы и муниципально-правового института есть продукт деятельности социальной общности и государства, равно как и нормы муниципального права. Институты права нацелены на реализацию функций местного самоуправления.

Социальный муниципально-правовой институт структурно состоит из норм: определяющих поселенческий характер местного самоуправления; устанавливающих статус муниципального образования в зависимости от численности населения; определяющих порядок осуществления форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления; устанавливающих право всех граждан на осуществление местного самоуправления и повсеместность его на территории Российской Федерации.

Указанные и другие группы норм регулируют определенные группы однородных общественных отношений, складывающихся в системе местного самоуправления и являющихся его основами.

Таким образом, социальный муниципально-правовой институт формируется из собственных норм и отношений и принадлежит только муниципальному праву. Это является свидетельством того, что муниципальное право есть отрасль права.

2. Под организационным институтом муниципального права следует понимать совокупность норм муниципального права, регулирующих общественные отношения, касающиеся наименования, структуры органов местного самоуправления, порядка их формирования, форм и принципов их деятельности, а также выборных должностных лиц местного самоуправления.

В структуру организационного института муниципального права включаются: представительные, исполнительно-распорядительные, контрольные органы местного самоуправления; избирательные комиссии; должностные лица (глава муниципального образования, депутаты, глава администрации, староста).

Организационный институт имеет свои пединституты: представительных органов; исполнительно-распорядительных органов; должностных лиц местного самоуправления; контрольных органов; избирательных комиссий. Все эти пединституты как элементы единой системы, которая названа организационным институтом муниципального права, обеспечивают надлежащее осуществление своих функций в соответствии с установленной для них компетенцией. Они в рамках норм права организуют решение задач на территории муниципального образования для достижения поставленных целей.



Организационный институт является результатом деятельности государства, издающего нормы права о нем, и жителей муниципального образования, формирующих данный институт. В условиях догосударственного периода организационный институт структурно состоял из норм естественного, обычного права, творцом которого были сами общины, и отношений, которые регулировали эти нормы, т. е. муниципально-правовой институт имел самобытное, общинное происхождение. Его вполне можно назвать естественным муниципально-правовым институтом, формировавшимся в недрах общины.

Каждый подинститут имеет свое содержание, свои элементы. Например, подинститут представительных органов содержит нормы о порядке их формирования, о составе, о рабочих органах, о компетенции, о роли и месте в системе органов местного самоуправления. То же самое можно утверждать относительно исполнительно-распорядительных органов и должностных лиц местного самоуправления, за некоторыми исключениями, не присущими должностным лицам.

Эти нормы регулируют соответствующие группы однородных отношений между субъектами муниципального права по формированию, составу, компетенции и т. д. органов местного самоуправления.

Из этого следует, что организационный муниципально-правовой институт имеет многослойную внутреннюю структуру, представляющую собой единый комплекс норм и отношений, нацеленный на организационно-правовое обеспечение функционирования местного самоуправления.

При этом следует заметить, что и данный институт имеет собственные корни, т. е. формируется из собственных норм и отношений.

## **§ 6. Система муниципального права**

Под системой муниципального права следует понимать совокупность собственных и смежных институтов права, составляющих общую и особенную части данной отрасли.

Система муниципального права предопределена:

во-первых, наличием институтов этого права, которые состоят из норм и регулируемых ими отношений. Группировка норм и отношений приведена в настоящем учебнике. Они подразделяются на собственные и смежные. Следовательно, одна из частей системы включает в себя институты собственные и смежные;

во-вторых, наличием других общих и особенных элементов. Это касается определений понятий самого муниципального права как отрасли, его предмета, источников, норм, институтов, науки, истории становления и развития;

в-третьих, включением субъектов и объектов муниципальных правоотношений с определенной для них нормативными актами компетенцией и ответственностью.

В этой связи можно сделать вывод о том, что муниципальное право состоит из общей и особенной частей. При этом нормы общей части закрепляют принципиальные общие положения, разработанные в теории права: понятие муниципального права, его предмет, метод, принципы, источники, история становления (природа) и развития; общие положения о субъектах и объектах правоотношений; функции муниципального права и способы их реализации; нормы и их отличительные особенности.

В особенной части устанавливаются понятие местного самоуправления, статус субъектов местного самоуправления, порядок их формирования, функции, компетенция, гарантии, ответственность. Особенная часть включает в себя более обширные группы норм публичного и частного права, регулирующих отношения в системе местной публичной власти в целом, и отношения, составляющие каждую из основ местного самоуправления в отдельности. Преобразование этих групп норм и отношений в правоотношения порождает, как уже было отмечено,

две крупные группы институтов права – чисто муниципальные и смежные. К смежным относятся институты конституционного, административного, финансового, гражданского, коммерческого и других отраслей права.

Таким образом, система муниципального права включает в себя элементы общего и особого характера, которые неразрывно связаны, взаимозависимы, и их существование в отдельности немыслимо. Фактическое наличие таких элементов единой системы свидетельствует о полном наборе признаков, присущих отрасли права.

## **§ 7. Принципы муниципального права**

**Под принципами муниципального права понимаются основополагающие идеи (начала), устанавливающие общие положения отрасли права, имеющие общеобязательный характер.** Принципы муниципального права, равно как и других отраслей права, формируются на основе принципов общего права, как публичного, так и частного, с учетом методов правового регулирования общественных отношений.

Принципы муниципального права как отрасли имеют многофункциональное значение.

Во-первых, они отражают сущность общественно-политического строя и особенности правового регулирования муниципальных отношений.

Во-вторых, принципы закрепляют концепцию (модель) местной публичной власти, ее соотношение с обществом и государством.

В-третьих, принципы провозглашают перспективы становления и развития гражданского общества посредством прямой и представительной демократии.

В-четвертых, принципы муниципального права допускают возможность сочетания юридического равенства субъектов муниципально-правовых отношений и субъектов гражданско-правовых отношений с административной соподчиненностью, что позволяет сделать вывод о наличии смежного метода правового регулирования в данной отрасли права.

В-пятых, они могут быть использованы в правоприменительной практике при обнаружении пробелов в законодательстве либо в случае возникновения противоречия норм законодательства этим принципам.

Принципы муниципального права сформулированы в Конституции РФ, а также в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов, в нормативных актах органов местного самоуправления.

Кроме того, они закреплены в ряде международных нормативных актов.

К принципам муниципального права можно отнести следующие.

1. Принцип народовластия, закрепленный в ст. 3, 130, 131 Конституции РФ. Из указанных статей вытекает, что единственным носителем власти на территории муниципального образования является народ, проживающий на этой территории. Власть народа осуществляется через органы, выборы, референдумы, сходы и т. д. При этом систему и сами органы формируют непосредственно граждане, обладающие избирательным правом. Часть 2 ст. 130 Конституции РФ определяет и другие формы осуществления народовластия. Более широкий перечень таких форм предусмотрен Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Принцип демократизма в формировании местной публичной власти закреплен в Конституции РФ, Федеральных законах «Об общих принципах...», «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в законах о местном самоуправлении и законах о выборах органов местного самоуправления, принятых законодательными органами субъектов Российской Федерации.

3. Принцип сочетания форм непосредственной и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления. Граждане участвуют в выборах, местных референду-

мах, собраниях, сходах, гражданских правотворческих инициативах, принимая собственные решения по обсуждаемым вопросам, выражая при этом прямое волеизъявление.

Кроме того, они решают свои жизненно важные задачи через своих представителей в органах местного самоуправления. Муниципальное право регулирует эти группы отношений.

4. Принцип самостоятельности местной публичной власти и ее взаимодействия с государственной властью закреплен в ст. 12 и гл. 8 Конституции РФ, а также в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 3, 19, 20, 21 и др.).

5. Принцип внутренней соподчиненности решений референдумов, сходов, органов и должностных лиц в системе местного самоуправления закреплен в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ, в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Законе «О муниципальной службе в Российской Федерации».

6. Принцип сочетания юридического равенства субъектов муниципально-правовых отношений и субъектов гражданско-правовых отношений с административной соподчиненностью закреплен в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он вытекает из методов правового регулирования отношений, сложившихся в муниципальном праве. Как ранее было замечено, в муниципальном праве имеются императивные и диспозитивные нормы. Они как раз и базируются на принципе сочетания юридического равенства и соподчиненности субъектов правоотношений.

7. Принцип судебной защиты и ответственности субъектов муниципально-правовых отношений, установленный в частном и публичном праве.

8. Принцип повсеместности становления и развития местного самоуправления, установленный Конституцией РФ (ст. 2, 12, ч. 1 ст. 131) и Законом «Об общих принципах...» (ч. 1 ст. 1), гарантирует осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

Важно отличать принципы муниципального права от принципов местного самоуправления. Между ними нельзя ставить знак равенства, так же как между понятиями «муниципальное право» и «местное самоуправление». Не может быть такого, чтобы принципы права были равны принципам местной публичной власти. Право – это совокупность норм, местное самоуправление – это публичная власть. Каждое из этих явлений имеет свои основополагающие начала. К тому же власть – это базис, право – надстройка. Каждый из этих элементов занимает свое место в системе «власть и право».

## **§ 8. Функции муниципального права**

Муниципальное право как отрасль права обладает совокупностью – функций, присущих публичному и частному праву. При этом у муниципального права имеются собственные и смежные функции.

**Под функциями муниципального права следует понимать основные направления воздействия норм на общественные отношения, складывающиеся в системе местного самоуправления.**

В системе муниципального права можно выделить две крупные группы функций: общую и специальную.

К общей относятся такие, как финансово-экономическая (право устанавливает муниципальную форму собственности; бюджетно-финансовую систему муниципального образования; упорядочивает экономические отношения органов местного самоуправления с юридическими лицами различных форм собственности); организационно-политическая (право устанавливает формы осуществления местной публичной власти, порядок формирования органов местного самоуправления; определяет способы организации управления на территории; определяет ста-

тус субъектов муниципальных отношений и пределы их компетенции); организационно-идеологическая (формирует идеологию осуществления местной публичной власти, а также правовую культуру субъектов муниципальных отношений; прививает навыки к формированию гражданского общества и правового государства); коммуникативная<sup>2</sup> (обеспечивает связь между субъектом и объектом муниципального управления).

К специальным функциям относятся **регулятивная и охранительная**.

Эти две функции тесно связаны между собой, так как одна является первичной, вторая – производной. Первична функция регулятивная, так как муниципальное право предназначено содействовать развитию и совершенствованию социально-экономических, управленческих и организационных отношений.

В данном случае право упорядочивает не только властеотношения, но и взаимоотношения органов местного самоуправления и муниципальных служащих с хозяйствующими субъектами и гражданами. В этом состоит особенность регулятивной функции муниципального права. Регулятивная функция оказывает фактическое воздействие на все без исключения функции общего характера (общие).

В системе муниципального права регулятивная функция формирует самоуправленческие начала и предоставляет субъектам муниципальных отношений реальные возможности для самоорганизации и саморегулирования. Согласно Конституции РФ граждане вправе самостоятельно осуществлять местное самоуправление на территории Российской Федерации. Из этого следует, что нормы муниципального права установили вид местной власти (организационно-политическая функция) и регулируют порядок ее осуществления (граждане осуществляют эту власть).

В связи с тем, что в муниципальном праве имеются собственные нормы диспозитивного характера (они ранее приведены в учебнике), можно вполне убедительно констатировать, что регулятивная функция устанавливает (допускает) саморегулирование в системе местного самоуправления (избрать народом или представительным органом главу муниципального образования; сформировать представительный орган муниципального района всенародно либо из глав поселений и депутатов представительных органов этих поселений) и т. д.

Охранительная функция предполагает и устанавливает основные направления воздействия на обеспечение гарантий местного самоуправления (экономических, политических и т. д.), а также судебной защиты субъектов муниципальных отношений. Так, в соответствии с гражданским законодательством и Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» субъекты муниципального права могут защищать свои интересы в судах общей юрисдикции и арбитражных. Кроме того, органы местного самоуправления при осуществлении своих полномочий должны действовать в соответствии с законодательством Российской Федерации, охраняя при этом законные интересы других субъектов правоотношений. Охранительная функция имеет как профилактический, так и репрессивный характер.

Таким образом, функции муниципального права базируются на функциях общей теории права, равно как и функции других отраслей права, имея свои отличительные особенности, заключающиеся в специфике местной публичной власти и способах ее формирования и осуществления.

---

<sup>2</sup> Малько А. В. Экзамен по теории государства и права. М., 1996. С. 37.

## **§ 9. Муниципальное правоотношение: понятие, структура и содержание**

Под муниципальными правоотношениями следует понимать отношения, складывающиеся по поводу осуществления местного самоуправления, урегулированные нормами муниципального права.

Правоотношения можно классифицировать по аналогии с классификацией отношений, составляющих предмет муниципального права. Кроме того, в муниципальном праве возможна и другая классификация правоотношений, вытекающая из комплексности муниципального права как отрасли права. В силу того, что муниципальное право представляет собой совокупность норм публичного и частного права, правоотношения также имеют разные оттенки: публичного и частного права.

Чисто публичными являются правоотношения, исключающие участие субъектов муниципального права в гражданском обороте. Смешанными, или публично-частными, можно назвать правоотношения, складывающиеся в результате частноправовых действий субъектов муниципального права, выражающихся в участии последних в гражданском или коммерческом обороте.

К чисто публичным относятся правоотношения организации и деятельности субъектов муниципального права. Это формирование органов местного самоуправления, осуществление функций местной публичной власти посредством прямой и представительной демократии, а также должностными лицами местного самоуправления. Сюда включены правоотношения муниципальной службы, гарантий, ответственности и т. д. Их можно назвать властеотношениями.

К смешанным относятся правоотношения, субъекты которых участвуют в гражданском и коммерческом обороте.

Например, орган местного самоуправления от имени муниципального образования совершает сделки с другими субъектами на строительство жилых домов, объектов социально-культурного назначения, дорог, ремонт внутридворовых территорий. В данном случае правоотношение имеет гражданско-правовой характер, так как субъект публичного права включается в гражданский оборот.

Нередко органы местного самоуправления и должностные лица от имени муниципального образования совершают торговые (коммерческие) договоры по купле-продаже имущества, продовольствия, необходимых для нужд территории и населения. Здесь очевидно присутствие оттенка коммерческого правоотношения.

При этом объектом правоотношений чисто публичного характера являются действия по осуществлению власти и управления в различных формах.

Объектом правоотношения смешанного характера, т. е. публично-частного, являются как действия субъектов, так и имущество (вещи), выполняемые работы, оказываемые услуги (для гражданского оборота) либо товар (для коммерческого оборота).

Чисто публичные правоотношения имеют публично-властный характер и не являются стоимостными, возмездными. В данном случае действия субъектов направлены на формирование власти и ее осуществление.

Правоотношения смешанного характера могут быть как возмездными, так и безвозмездными. Возмездные, т. е. стоимостные, всегда характерны для коммерческих сделок.

В гражданском правоотношении допускаются также безвозмездные сделки (наследство, дарение, безвозмездное пользование имуществом). Органы местного самоуправления и должностные лица в соответствии с предоставленной им компетенцией имеют право на заключение и возмездных, и безвозмездных сделок.

Обозначенные нами два вида муниципальных правоотношений имеют свои отличительные особенности.

Во-первых, это проявляется в сравнении объекта правоотношения. В чисто публичном правоотношении объектом являются действия субъектов по формированию органов власти и осуществлению этой власти непосредственно или через избираемые органы и должностных лиц. В смешанном правоотношении в качестве объекта выступают имущество, работы, услуги, товар и действия.

Во-вторых, чисто публичные правоотношения имеют безвозмездный характер по формированию органов и осуществлению власти в форме непосредственной демократии. Смешанные могут быть и возмездными, и безвозмездными.

### **9.1. Содержание муниципального правоотношения**

Субъектам муниципального права, равно как и субъектам других отраслей права, принадлежат субъективные права и обязанности, которые формируют содержание муниципального правоотношения.

Приобретение таковых законодатель связывает для физических лиц с достижением определенного возраста либо с состоянием здоровья. Например, пассивное избирательное право для избрания главой муниципального образования приобретает физическим лицом, достигшим 21-летнего возраста. Тогда как дееспособность в гражданском праве приобретает физическим лицом в 18 лет. Как видим, относительно субъектов муниципальных правоотношений установлен разный возрастной ценз. Такой подход свидетельствует о наличии ограничения правосубъектности в связи с возрастом. Эта особенность отличает сущность содержания правосубъектности муниципального права от сущности содержания правосубъектности частного права.

Отличительные особенности можно отметить и в статусе лиц, лишенных дееспособности или ограниченных в дееспособности по состоянию здоровья. В публичном праве, в частности в муниципальном, недееспособные лица по состоянию здоровья не могут быть участниками правоотношений ни непосредственно, ни через своих представителей. Например, опекуны и попечители не имеют права принимать участие в голосовании на выборах и на местном референдуме вместо таких лиц. В гражданском праве опекуны и попечители представляют интересы таких лиц, выступают от их имени в качестве стороны различных договоров. В муниципальных правоотношениях недееспособные лица не обладают ни пассивным, ни активным избирательным правом и не имеют никакого отношения к объекту правоотношения.

Не обладают таким правом также лица, осужденные по приговору суда и находящиеся в местах лишения свободы. Такое правило установлено федеральным законодательством о выборах и законодательством субъектов Российской Федерации.

В гражданском праве таких абсолютных ограничений для лиц данной категории не установлено. Конечно же, правоспособность их ограничена в какой-то мере. Но тем не менее за ними остается право собственности на свое имущество, на наследство, на дарение, на доверенность и т. д.

Итак, публичное право устанавливает более жесткий барьер относительно субъектного состава правоотношения, чем частное.

Именно в силу этого муниципальное правоотношение является самостоятельным, не похожим по составу, структуре и сущности на правоотношения других отраслей права. Кроме всего вышеизложенного муниципальное правоотношение является властеотношением, что выделяет его в системе правоотношений других отраслей права.

## **9.2. Структура правоотношения**

Муниципальное правоотношение структурно состоит из субъектов и объекта. Субъектами являются граждане, проживающие в границах муниципального образования, органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, вступающие в отношения с органами местного самоуправления, учреждения, расположенные на территории муниципального образования, государственные органы, органы местного самоуправления, других территорий и т. д., т. е. это физические и юридические лица, имеющие различный статус.

Объектом муниципального правоотношения является осуществление власти и управления в пределах муниципального образования или территории местного самоуправления, а также имущество, по поводу которого производятся действия. При этом власть осуществляется путем различных действий граждан, органов местного самоуправления. Именно им принадлежит господствующее положение по осуществлению власти, так как местное самоуправление и есть та самая власть, которая осуществляется жителями, органами и должностными лицами местного самоуправления.

В правоотношениях имущественного характера, т. е. стоимостных, в качестве объекта выступают: имущество движимое, недвижимое, работы, услуги и т. д., в отношении которых могут быть произведены действия частноправового и публично-правового характера. Например, проведение местного референдума об отчуждении имущества, являющегося муниципальной собственностью.

Таким образом, структура муниципального правоотношения имеет свои отличительные особенности, что подчеркивает самостоятельный характер муниципального правоотношения.

## Глава II. Муниципальное право как наука

**В результате освоения данной главы обучающийся должен:**

**знать**

• предмет и методологию науки муниципального права, ее место в системе юридических наук;

• источники науки муниципального права;

• особенности учебной дисциплины муниципального права;

• соотношение муниципального права и местного самоуправления;

• понятие, особенности и систему источников муниципального права, их внутренние и внешние взаимосвязи в российской системе права;

• место и роль решений Конституционного Суда РФ в иерархии источников муниципального права;

• соотношение наднациональных (международных) и внутригосударственных норм, определяющих организацию и осуществление местного самоуправления;

• специфику природы муниципально-правовых актов;

• содержание устава муниципального образования, особенности его принятия и вступления в силу;

**уметь**

• отличать источники отрасли муниципального права и одноименной юридической науки;

• определять иерархию источников муниципального права;

• правильно толковать смысл норм муниципального права, осуществлять их адекватное применение к конкретным фактическим ситуациям;

• разрешать правовые коллизии, связанные с законодательным регулированием местного самоуправления;

**владеть**

• навыками системного анализа источников муниципального права;

• навыками составления проектов муниципально-правовых актов;

• навыками подготовки квалифицированных заключений по вопросам, связанным с разработкой и применением законодательства о местном самоуправлении;

• навыками проведения правовой, антикоррупционной и иных предусмотренных действующим законодательством видов экспертиз правовых актов в муниципальной сфере;

• навыками поиска нормативных правовых актов, регулирующих муниципальные правоотношения;

• навыками поиска и анализа юридической практики по реализации норм муниципального права;

• навыками работы с современными правовыми системами «КонсультантПлюс», «Гарант», другими ресурсам.

**1. Понятие науки муниципального права.** Муниципальное право как наука представляет собой совокупность знаний:

во-первых, о природе становления и развития системы норм и институтов муниципального права, подразделенной на нормы общего (комплексные) права, включающие в себя нормы и институты частного и публичного права, и нормы и институты особого характера (специальные), присущие только муниципальному праву;



во-вторых, о местной публичной власти: ее природе и истории становления; предназначении; концепциях (моделях); принципах построения, устройстве и формах осуществления; соотношении и взаимодействии с государственной властью; гарантиях осуществления; ответственности за решение задач; способах осуществления функций и компетенции;

в-третьих, о муниципальной службе, ее природе, становлении и развитии, правовом регулировании отношений, складывающихся в системе муниципальной службы;

в-четвертых, о теориях становления и развития местной публичной власти в стране и зарубежных государствах и влиянии теорий на фактическое построение местного самоуправления в разные исторические периоды.

С учетом вышеизложенного под наукой муниципального права следует понимать: **совокупность знаний о природе, понятии, истории, системе норм и институтов муниципального права, способе их воздействия на общественные отношения, складывающиеся в сфере местного самоуправления, о местной публичной власти, формах и способах ее осуществления, о муниципальной службе, о теориях местного самоуправления и практике их реализации.**

**2. Предмет науки муниципального права** составляют учение: о нормах и отношениях, формирующих институты муниципального права, о практике реализации этих норм; об истории и фактическом состоянии местного самоуправления и перспективах его совершенствования; о природе муниципальной службы и путях ее развития.

Наука муниципального права изучает понятие этой отрасли, место в правовой системе, происхождение и содержание норм и институтов, их роль в осуществлении функций местной публичной власти.

Учеными в области муниципального права изучается отечественный и зарубежный опыт местного самоуправления и законодательства, на основе которого оно осуществляется, используются теоретические научные труды зарубежной научной мысли, анализируются международные нормативные акты о местном самоуправлении, различных формах его проявления.

Очевидно, что предмет науки муниципального права отличается от предмета муниципального права как отрасли права, базирующейся на нормах закона. Разрабатываемые научные доктрины, выводы и предложения относительно совершенно новой для России науки ни в коем случае не должны обосновываться только на законе, но должны иметь широкую научно-теоретическую основу, позволяющую совершенствовать отношения в системе местной публичной власти, а также законодательство о местном самоуправлении.

Сегодня перед наукой муниципального права стоит задача по разработке всех признаков этой отрасли, занимающей свое место в общей системе права. Для этого придется отступить от многих догматических утверждений, касающихся: вида норм права и их принадлежности к той или иной отрасли, а следовательно, и институтов права; метода правового регулирования, который может быть универсальным для многих отраслей права; компетенции, которая может принадлежать не только органам местного самоуправления, но и другим субъектам муниципально-правовых отношений; муниципально-правовых отношений, которые имеют свои особенности, состоящие в субъектах и объектах, и т. д. Все эти и другие направления сегодня имеют дискуссионный характер, но подчас дискуссии не имеют научно-практических обоснований, что наносит значительный ущерб качеству принимаемых нормативных актов, а впоследствии и качеству организации и осуществления власти на местах.

Так, применение англосаксонской концепции местного самоуправления в России, без достаточного анализа ее сущности и возможности использования в России, привело к тому, что местное самоуправление по данной модели у нас в стране практически оказалось неосуществимым. Несоответствие объема компетенции, закрепленной в законах о местной публичной власти, ее материально-финансовым и организационным возможностям стало причиной без-

действия законодательства в течение более 15 лет. Как видно, у науки муниципального права имеется огромный резерв для развития творческой научной мысли.

Результаты науки муниципального права не имеют нормативного характера, но тем не менее они должны иметь практическую значимость и быть приближенными к фактической жизни. В противном случае наука схоластична и бесполезна.

Положения науки муниципального права могут быть использованы при формировании концепции местного самоуправления и составления законодательства о нем.

При формировании научной мысли нельзя недооценивать историю развития муниципальной власти, которая представлена трудами известных русских ученых и специалистов в области местного самоуправления: И. Д. Беляева, А. И. Васильчикова, В. Л. Безобразова, А. Д. Градовского, М. И. Свешникова, Н. И. Лазаревского и др. При этом история должна быть изложена не фрагментарно, а по всем направлениям организации и деятельности местной публичной власти.

**3. Методология науки муниципального права.** Под методом следует понимать способ познания, исследования явлений природы и общественной жизни. Сами по себе методы – продукт творческой, интеллектуальной деятельности человека, они неразрывно связаны с предметом изучения<sup>3</sup>.

Кроме того, метод подразумевает прием, подход, способ, используемый при проведении научного исследования и получения научных результатов. Учение о методах познания того или иного явления называется **методологией**.

В современной гуманитарной науке вопросы методологии весьма актуальны. Освоение методологии исследования важно для студентов, аспирантов, преподавателей. Вывод этот основывается на конкретной практике подготовки и защиты дипломных работ и диссертационных исследований. Нередко студенты-выпускники и аспиранты не владеют познаниями в области методологии исследования при подготовке научных трудов, что сказывается на качестве исследований.

Овладение методологией исследования является обязательным условием для подготовки дипломного или диссертационного проекта, да и любой другой научной работы.

Юрист-управленец обязан обладать навыками научного анализа, формулирования выводов и решения задачи.

В юридической науке, в том числе и муниципально-правовой, используются как общенаучные, так и специальные методы исследования.

К общим научным методам относятся **материалистический** и **диалектический** методы. Два этих метода исследования имеют философский характер и определяют общую методологическую направленность научного исследования.

Материалистический метод предполагает, что глубинные, сущностные стороны местного самоуправления и муниципального права обусловлены экономическими отношениями, формами собственности. На современном этапе муниципальная собственность предопределила сущность и назначение местной публичной власти, обусловила ее самостоятельность.

Диалектический метод исследования предполагает учение о наиболее общих закономерных связях развития бытия и сознания. К общим законам диалектики относятся: переход количественных изменений в качественные; закон единства и борьбы противоположностей; отрицание отрицания<sup>4</sup>. Все эти законы важны при исследовании таких явлений, как местное самоуправление и муниципальное право в их постоянном развитии. Проведение научных исследований на основе законов диалектики исключает субъективистские истолкования относительно местной публичной власти и муниципального права. Процессы становления и разви-

---

<sup>3</sup> Теория государства и права. 2-е изд. / под ред. С. С. Алексеева. М., 2000. С. 10.

<sup>4</sup> Теория государства и права. 2-е изд. / под ред. С. С. Алексеева. М., 2000. С. 13.

тия местного самоуправления и муниципального права должны отражаться в таких важнейших философских категориях, как «содержание и форма», «возможность и действительность», «случайность и необходимость», «историческое и логическое», «должное и сущее», «свобода и ответственность» и др.

Из этого следует, что научное исследование должно проводиться на анализе фактической общественной жизни, имеющейся практики, объективной оценки исторической действительности. Познание может проводиться от общего к частному и наоборот – от частного к общему.

К специальным методам исследования можно отнести методы: системного анализа; исторический; сравнительного правоведения; формально-юридический; метод моделирования в системе местного самоуправления и муниципального права и др.

Метод системного анализа предполагает рассмотрение явления в качестве системы, элементы которой взаимосвязаны и действуют для достижения единой цели.

Данный метод очень важен для рассмотрения местной публичной власти как единого целого и ее основ как составных частей, как властеотношений, находящихся в тесном взаимодействии и взаимозависимости. Все составные части этой системы делятся на базисные и надстроечные и направлены на достижение единой цели – благосостояние людей.

Сущность системного анализа заключается в обозначении самой системы как общего явления, выявлении элементов этой системы, установлении взаимодействия элементов системы, их внутренней и внешней связи при осуществлении функций. Этот метод имеет важное значение как в теоретических исследованиях, так и при формировании законодательства о местном самоуправлении.

**Исторический метод** исследования можно также отнести к специальным методам. Данный метод дает возможность познать явление, в том числе и местную публичную власть, на разных этапах развития общества.

Овладение историческим методом предполагает приобретение высокого уровня культуры специалиста, ученого, преподавателя. Кроме того, исторический метод исследования позволяет найти преемственность в организации и деятельности системы местного самоуправления и исключает стопроцентное заимствование чужеземных моделей местного самоуправления, которые не приживаются в России. Исторический метод, как показывает практика изучения муниципального права, дает возможность студентам и аспирантам более глубоко изучить все направления организации и осуществления местного самоуправления в нашей стране и делать соответствующие выводы для развития современной науки муниципального права.

Специальным для правоведения является метод социологических исследований. Он вполне применим в науке муниципального права: при проведении анализа статистических данных относительно населения; численности представительных и исполнительно-распорядительных органов; численности и рентабельности объектов муниципальной собственности; данных о доходах и расходах местных бюджетов; о развитии реального сектора экономики; о банкротстве муниципальных предприятий; удельном весе продукции муниципальных предприятий и т. д.

Сюда же можно включить метод экспертных оценок, который предполагает сбор и анализ мнений определенной группы специалистов в той или иной области (например, в области планирования; формирования бюджета; подготовки проекта устава; прогнозирования социально-экономического развития территории; организации антикризисного управления).

Одним из способов социологического метода является анкетирование определенных групп граждан либо муниципальных служащих, анализ этих данных для формирования выводов и предложений.

В условиях экономического и политического развития общества, когда усиливаются интеграционные процессы, большое значение приобретает **метод сравнительного правоведения**, объектом которого являются сходные муниципально-правовые институты различных

стран, а также сходные нормативные акты, например, субъектов РФ, муниципальных образований. Без их сравнения невозможно выявить тенденцию того или иного явления. Особенно это важно при проведении реформ местной публичной власти.

**Формально-юридический метод** вытекает из самой природы местного самоуправления и муниципального права. Он предполагает исследование внутренней структуры норм муниципального права и его институтов, анализ правоотношений, функций, а также источников муниципального права.

Он применим при анализе концепций (моделей) местного самоуправления и форм его осуществления, при определении компетенции субъектов в системе местного самоуправления, при систематизации нормативного материала и установлении правил юридической техники при выработке нормативных актов и т. д.

**4. Наука муниципального права в системе юридических наук.** Муниципально-правовая наука, являясь частью юридической науки, соприкасается с другими общественными науками. Обусловлено это тем, что муниципальное право тесно связано с теорией права, конституционным, административным, финансовым, налоговым, гражданским, коммерческим, экологическим отраслями права и др.

Нормы названных и других отраслей права регулируют отдельные группы отношений, складывающихся в системе местного самоуправления. Взаимодействие науки муниципального права с наукой других отраслей права обусловлено также учением о применении для отдельных отраслей права смежного метода правового регулирования отношений.

Смежными являются также нормы об ответственности субъектов муниципально-правовых отношений. Это касается соотношения муниципального права с административным и гражданским правом.

Муниципальное право тесно связано с гражданским в силу того, что муниципальные образования являются участниками гражданского оборота. При этом от их имени выступают органы местного самоуправления – как юридические лица.

Связующим звеном муниципального и гражданского права и их науки является муниципальная собственность, научные исследования относительно которой проводятся и той, и другой наукой.

То же самое можно сказать о взаимодействии науки муниципального и земельного права. Органы местного самоуправления имеют непосредственное соприкосновение с управлением определенной частью земельных ресурсов. В силу этого обе отрасли права и их наука занимаются научным исследованием земельных отношений.

Соотношение науки муниципального права и науки финансового права обусловлено равным их отношением к исследованиям в области бюджетно-финансовой деятельности органов местного самоуправления. Это касается как материального, так и процессуального права.

**5. Источниками науки муниципального права** являются: практическая деятельность, выраженная в формах непосредственной и представительной демократии местного самоуправления; в результатах осуществления местного самоуправления и в способах достижения этих результатов; нормативные акты органов государственной власти и местного самоуправления; теоретическая, научная и учебная литература отечественных и зарубежных ученых; судебная практика по проблемам местного самоуправления; комплексные исследования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, сформулированные в научных и практических обзорах, информациях, справках, аналитических служебных записках, материалы научно-практических конференций по проблемам местного самоуправления.

## **§ 1. Источники муниципального права**

**Под источниками муниципального права понимается система нормативных правовых актов общего и специального характера, содержащих нормы муниципального права, а также совокупность правовых обычаев, традиций и юридических прецедентов, применяемых при осуществлении местного самоуправления.**

Общие источники – Конституция РФ; Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г.; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.

Общий характер названных источников объясняется тем, что в них изложены основополагающие нормы-принципы о местной публичной власти. Более подробная система норм муниципального права закреплена в нормативных актах специального характера.

Специальные источники – это федеральные законы, касающиеся становления и развития муниципальной власти; указы Президента РФ, постановления Правительства РФ.

В состав специальных включаются также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (законы о местном самоуправлении и т. д.), а также принимаемые в системе местного самоуправления. Обычаи, как правило, имеют локальный характер. Их можно отнести к источникам уровня только муниципального образования.

Классификацию источников муниципального права можно проводить также по уровням. В настоящее время сложилось четыре уровня:

1) нормативные правовые акты Российской Федерации, которые подразделяются на две части. Первую часть составляет Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме. Именно в этом заключается особый характер данного источника муниципального права. Вторую часть составляют нормативные акты законодательного органа РФ, Президента РФ и Правительства РФ. К данной группе можно отнести юридический прецедент;

2) нормативные правовые акты субъектов РФ составляют вторую группу источников;

3) международные правовые акты составляют третью группу источников;

4) нормативные акты, принятые в системе местного самоуправления, а также обычаи составляют четвертую группу.

### **Нормативные правовые акты Российской Федерации**

Основополагающим источником муниципального права является Конституция РФ, установившая нормы-принципы о местном самоуправлении. Конституция РФ содержит значительное число норм-принципов муниципального права. При сравнении этого числа с числом норм других отраслей права можно увидеть, что нормы муниципального права стоят на втором месте после норм конституционного права. Они закреплены в гл. I Конституции, т. е. в главе об основах конституционного строя, в ч. 2 ст. 32, ст. 33, 72, гл. 8.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя России. Глава 8 Конституции РФ является одной из специальных глав, потому что она посвящена только местному самоуправлению. В ней закреплены исключительно нормы муниципального права, имеющие свое функциональное предназначение.

Поскольку Конституция РФ обладает высшей юридической силой и нормы муниципального права занимают значительное место, можно судить о степени значимости и самостоятельности муниципального права в России. Как уже было отмечено, Конституция РФ относится к нормативным источникам общего характера. Ее нормы устанавливают наиболее общие положения.

Более детальное развитие нормы муниципального права получают в специальном законодательстве. К ним можно отнести Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и его новую редакцию от 6 октября 2003 г. № 131.

К специальным законам в области муниципального права можно отнести также Федеральные законы «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Источниками муниципального права являются также Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Закон РФ «Об образовании», Федеральные законы «О недрах», «Об участии в международном информационном обмене», Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Закон РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» и др.

Источниками муниципального права были Указы Президента РФ: от 11 июня 1997 г. «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации»; от 15 октября 1999 г. «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»; от 29 мая 1997 г. «О совете по местному самоуправлению в Российской Федерации»; от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» и др. Многие из этих указов уже утратили свою силу, но тем не менее на первом этапе становления муниципального права они сыграли определенную роль. На их основе были разработаны и приняты федеральные законы и законы субъектов РФ, сформировавших систему муниципального права.

К источникам муниципального права относятся постановления Правительства РФ. Их число ограничено по сравнению с законами и указами Президента РФ.

Источниками муниципального права являются нормативные акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти.

Источниками муниципального права являются также постановления палат Федерального Собрания РФ. Их число также ограничено. К ним можно отнести постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 10 июня 1994 г. «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление»<sup>5</sup>.

Естественными источниками муниципального права можно считать сложившиеся в истории традиции и обычаи, на основе которых формируются нормы по организации, например, общинного самоуправления, казачьего самоуправления. Не исключается возможность повторения исторической эпохи земского самоуправления. В соответствии с традициями и обычаями иногда устанавливается наименование органов местного самоуправления, определяется регламент их деятельности.

Такой подход способствует сближению интересов местной власти и населения, реанимирует принцип построения местного самоуправления снизу – по инициативе самих жителей. При этом формируемые на основе традиций и обычаев нормы муниципального права в большей мере соответствуют фактической жизни, и степень их реализации намного выше, чем у тех, которые навязываются сверху без учета местных традиций и обычаев.

Источником права может выступать юридический прецедент<sup>6</sup>. К прецедентам можно было бы отнести решения высших судебных инстанций по вопросам местного самоуправ-

---

<sup>5</sup> Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. № 6. Ст. 284.

<sup>6</sup> Муниципальное право/под ред. Н. С. Бондаря. М., 2002. С. 47.

ления, связанным с конституционностью решений, принимаемых в системе местного самоуправления. Вероятность необходимости введения прецедента как источника муниципального права продиктована сегодня наличием массовых нарушений законодательства органами государственной власти и местного самоуправления при осуществлении функций и полномочий.

Судебные решения могли бы стать дополнительным средством обеспечения исполнения законов.

### **Международные правовые акты**

В состав источников муниципального права включаются также международные правовые акты, о чем свидетельствует ст. 15 Конституции РФ. Норма данной статьи прямо устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Это означает, что если Российская Федерация присоединилась к таким документам, то она обязана их соблюдать. К таким документам можно отнести Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Европейскую хартию местного самоуправления и др., к которым Россия присоединилась.

Конституция РФ устанавливает соотношение юридической силы национального законодательства и международных договоров Российской Федерации.

Международному договору Российской Федерации отдается приоритет перед национальным законодательством. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (п. 4 ст. 15). Аналогичные правила применяются также и в частном праве.

### **Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации**

Значительную часть нормативных правовых актов о местном самоуправлении, принимаемых органами государственной власти, составляют законы субъектов Российской Федерации. К ним относятся: конституции республик; уставы краев, областей, автономной области, автономных округов; законы о местном самоуправлении и др.

Подзаконные акты, как правило, издают исполнительно-распорядительные органы субъектов Российской Федерации. К ним можно отнести решения правительств и руководителей республик, администраций или глав администраций субъектов о выделении субсидий, субвенций на покрытие расходов в связи с недостаточностью собственных средств муниципального образования, направлении денежных средств и иных материальных ресурсов на ликвидацию последствий стихийных бедствий и т. д.

Подзаконные акты могут быть изданы также законодательными органами субъектов Российской Федерации.

### **Нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления**

Нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления, составляют подзаконную основу правовой базы муниципальной власти.

В юридической литературе имеются различные точки зрения относительно структуры источников права, принимаемых в пределах муниципального образования. Например, коллек-

тивы авторов учебника «Муниципальное право» под редакцией А. М. Никитина<sup>7</sup> и под редакцией Н. С. Бондаря<sup>8</sup> не называют в качестве источников муниципального права решения, принимаемые на референдумах, собраниях, сходах граждан.

О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев<sup>9</sup>, Н. В. Постовой<sup>10</sup> считают, что такие решения составляют основу источников права, зарождающихся в недрах муниципального образования, и обладают высшей юридической силой среди актов, издаваемых в системе местного самоуправления.

К таким нормативным актам можно отнести уставы муниципальных образований.

С учетом изложенного нормативные акты, принимаемые в системе местного самоуправления, можно классифицировать по субъектам, их издавшим, а также по функциональному признаку.

По субъектам издания они подразделяются на решения, принимаемые:

- 1) населением на местном референдуме, собрании (сходе) граждан;
- 2) представительными органами местного самоуправления;
- 3) исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления общей и специальной компетенции;
- 4) выборными должностными лицами местного самоуправления и назначаемыми на должность по контракту.

По функциональному признаку они подразделяются на акты:

- 1) организационно-процессуального характера (регламенты, инструкции);
- 2) структурно-управленческого характера (положения об органах местного самоуправления и их подразделениях);
- 3) финансового обеспечения (бюджеты, положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе);
- 4) территориальной организации муниципальной власти;
- 5) хозяйственной деятельности органов местного самоуправления;
- 6) социально-культурной деятельности органов местного самоуправления и т. д.

Функциональные признаки этим не ограничиваются. Их число зависит от инфраструктуры муниципального образования.

Очевидно, что нормы муниципального права и отношения, которые они регулируют, выстраиваются в определенную систему не только на уровне законов, но и нормативных актов, принимаемых в системе местного самоуправления. Следовательно, институты муниципального права можно разделить по уровням: формируемые в федеральном законодательстве; законодательстве субъектов РФ; нормативных актах местного самоуправления.

## **§ 2. Муниципальное право и местное самоуправление**

### **Соотношение муниципального права и местного самоуправления**

В юридической литературе можно встретить иногда утверждения о том, что муниципальное право – это право местного самоуправления, либо местное самоуправление – это муниципальное право. Но ни одно из этих утверждений не имеет достаточно глубоких обоснований.

Можно ли, например, поставить знак равенства между понятиями «муниципальное право» и «местное самоуправление»? По нашему мнению, нельзя. И вот почему.

---

<sup>7</sup> Муниципальное право Российской Федерации / под ред. А. М. Никитина. М., 2000. С. 52–57.

<sup>8</sup> Муниципальное право/под ред. Н. С. Бондаря. М., 2002. С. 39–45.

<sup>9</sup> Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 19.

<sup>10</sup> Муниципальное право России. М., 2000. С. 9.



1. Местное самоуправление – это местная публичная власть, осуществляемая в формах непосредственной и представительной демократии.

Муниципальное право – это совокупность норм. Естественно, что публичная власть не может быть равна совокупности норм права. Это совершенно разные явления.

2. Местное самоуправление как публичная власть является первичным по отношению к муниципальному праву, ибо оно зарождается тогда, когда о праве еще не было какого-либо представления. Местное самоуправление порождено фактической жизнью людей, в естественных условиях становления общества, когда еще не было государства, издающего законы.

3. Местное самоуправление само по себе изначально не имеет институтов права. Право имеет институты, сформированные из естественно сложившихся отношений в системе местного самоуправления и создаваемых государством норм для регулирования таких отношений, т. е. вначале зарождаются отношения, затем нормы права. Государство как продукт развития общества издает нормы, которые начинают регулировать уже сложившиеся муниципальные отношения. В результате происходит слияние естественно сложившихся отношений с регулирующими их нормами муниципального права.

Таким образом, институты муниципального права являются совместным творением местного самоуправления и государства, но никак ни того, ни другого в отдельности.

4. Не совсем точным является утверждение о том, что муниципальное право – это право местного самоуправления.

Как мы уже отметили, институты муниципального права есть результат слияния творчества государства и местного самоуправления: от местного самоуправления – отношения, от государства – нормы права.

Однако в системе местного самоуправления и в государственный период, и после зарождения государства распространенным явлением было и есть принятие собственных нормативных актов. Следовательно, муниципальное право – это совместное творчество государства и местной публичной власти.

## Глава III. История местного самоуправления в России

**В результате освоения данной главы обучающийся должен:**

**знать**

- исторические этапы становления и развития местного самоуправления в России;
- существующие модели местного самоуправления как в Российской Федерации, так и в зарубежной муниципальной практике;
- основные направления и тенденции развития и совершенствования местного самоуправления современной России;

**уметь**

- ориентироваться в исторических источниках муниципального права;
- анализировать формально-юридические, социально-правовые, экономические основания, мотивы, цели и результаты проводимых реформ местного самоуправления;
- прогнозировать дальнейшее развитие местного самоуправления в России;

**владеть**

- навыками работы с историко-правовыми документами;
- пользования историко-правовым и компаративистским методами исследования.

### Местное самоуправление Древней Руси

**Зарождение общинного местного самоуправления.** Историю местного самоуправления на территории нашей страны можно разделить на два длительных по времени периода.

Первый период охватывает время становления и развития общинного строя у славян, объединения производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделения власти на центральную и местную.

Второй период связан с образованием и развитием государства и принятием христианства на Руси.

Самоуправление вообще существовало у древних славян еще при родовом устройстве. Местное же самоуправление зарождается тогда, когда появляются союзы общин, объединившиеся на основе экономических и политических интересов, на определенной территории и образовавшие вертикальное соподчинение власти, например, в Греции, Риме, Сербии и т. д. Впервые правовое оформление оно получило в Риме в I веке до нашей эры. У славян община зарождается со времен разложения родового строя и переселения их с побережья Дуная на русские земли. Славяне стали переселяться с Дуная тогда, когда их родовой быт был сильно потрясен и даже расстроен римлянами и греками, которые постепенно занимали их земли, строили там свои города. Переселение происходило по принуждению. Близкое и продолжительное соседство славян с греками и римлянами на Дунае развило в них потребность общественного устройства<sup>11</sup>.

И. Д. Беляев утверждает, что «славяне уже пришли на Русь, находясь в известной степени развития», что «общественное устройство у них не было родовое, а общинное»<sup>12</sup>. Общины же представляли собой по сущности и форме самоуправляющиеся единицы, которые формировались самим народом. В. Д. Иванов считает, что у славян община была формой только территориальной организации. С этим нельзя, по-видимому, согласиться, учитывая процесс ста-

---

<sup>11</sup> Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1888. С. 7, 8.

<sup>12</sup> Там же. С. 8.

новления территориальной общины. Об этом будет сказано несколько позднее. К. С. Аксаков доказывает, что община постоянно была основой русского общественного устройства<sup>13</sup>. Соседство с Римом, Грецией, Сербией, где самоуправление в виде общин появилось и действовало значительно раньше, безусловно, оказало влияние на славянские племена. О влиянии Греции и Рима на славянские народы отмечает С. М. Соловьев<sup>14</sup>.

Таким образом, общины как самоуправляющиеся единицы, по утверждению русских ученых, появились в результате разложения родового строя и переселения славян с побережья Дуная. В основу формирования общинного самоуправления были положены производственный и территориальный факторы.

**Экономическая и территориальная основы общинного самоуправления.** Объединение славян в общины было обусловлено экономическими интересами<sup>15</sup> и стремлением организовать защиту от нападения неприятеля<sup>16</sup>.

Следует обратить внимание на то, что в основу деятельности общин было положено производственное, трудовое начало. Люди осознавали, что без создания продукта или товара первой необходимости, без приобретения его путем промысла, без строительства жилья существование невозможно.

Изначально община имела не столько территориальный признак, сколько производственный. Затем развитие производственных общин как форм самоуправления постепенно приводит их к свободному объединению по интересам на определенной компактной территории. Такова, например, эволюция купеческих общин, объединявших в одно целое людей различных племен. Купцы составляли свои общины (сотни), которые имели своих выборных старост (сотских) и жили улицами или слободами.

Свои общины имели «черные люди», к которым относились ремесленники и разнорабочие, земледельцы и сельские промышленники, а также торговцы, не записанные в купеческие общины. «Черные люди» в городах жили также по интересам улицами, в селах на землях общин, объединенных смежными экономическими интересами.

Развитие собственного общинного производства подтверждается широкими внешнеэкономическими связями славян с народами других стран. Производственные товары и продукты славянские купцы доставляли в Византию, Болгарию, Литву, Грецию<sup>17</sup> и т. д. О торговле кривичей с Византией свидетельствует Император Константин Порфирородный (X век н. э.). Он отмечает, что в Константинополь ежегодно приходили купеческие лодки из Смоленска в июне месяце, или около этого времени<sup>18</sup>. О торговле славян воском, медом, мехами, кожами, железом детально рассказывает Валентин Иванов<sup>19</sup>.

Объединение людей на производственной основе по интересам стало отправной точкой зарождения производственного общинного самоуправления. С развитием производства совершенствовалось и общинное управление, улучшались быт и жизнь людей, повышался уровень цивилизации. Конечно же, это измерялось не годами, а целыми столетиями.

Наиболее распространенной на Руси была сельская община. Но со временем жизнь потребовала формирования городских общин. Это, по-видимому, диктовалось нарастающим процессом разделения труда и необходимостью обеспечения защиты от неприятеля.

Переселение в чужую землю, занятую финскими и латышскими племенами, заставило славян строить города и жить общинами.

---

<sup>13</sup> Иванов В. Д. Откуда есть пошла Русская земля. М., 1986. Кн. 1. С. 14.

<sup>14</sup> Соловьев С. М. Чтения и рассказы по истории России. М., 1989. С. 26, 162.

<sup>15</sup> Греков Б. Д. Киевская Русь. М., 1949. С. 74.

<sup>16</sup> Беляев И. Д. Указ. соч. М., 1888. С. 9.

<sup>17</sup> См. об этом: Беляев И. Д. Указ. соч. М., 1888. С. 15.

<sup>18</sup> См. об этом: Беляев И. Д. Указ. соч. М., 1888. С. 15.

<sup>19</sup> Иванов В. Д. Русь Великая. М., 1990. С. 74–77.

Уличи и тиверцы, жившие по побережью Черного моря, от Нижнего Дуная до Днепра, по утверждению баварского географа, относящемуся ко второй половине IX века, построили соответственно 318 и 148 городов<sup>20</sup>. Города имели также дулебы, воляныне, древляне, поляне, северяне, кривичи, новгородцы, половцы, т. е. общинное устройство имело широкое распространение на Руси до 988 года<sup>21</sup>. Б. А. Рыбаков утверждает, что города появились на Руси в VII и VIII веках<sup>22</sup>. Ключевский считает, что они появились в VIII веке<sup>23</sup>.

Сами общины представляли собой такую форму осуществления власти и управления, которая по организации, структуре, форме и содержанию представляла ячейку самоуправления.

Структура местного самоуправления в данный период носила производственно-территориальный характер. Производственные, купеческие общины, общины «черных людей», сформированные на основе экономических интересов, размещались в различных частях города.

В Новгороде и Пскове в качестве таких частей были концы и улицы. Другие города и пригороды имели только уличное деление.

В более поздние времена части территориальных общин стали называться в зависимости от того, какой вид деятельности был сконцентрирован на данной компактной территории. Например, в Новгороде были Гончарский конец и Плотницкий конец, являвшиеся административными единицами. Это свидетельствует о том, что здесь концентрировалось развитие ремесленного и строительного дел.

Итак, местное самоуправление проявлялось в форме производственных и территориальных общин. Говоря о производственно-территориальном характере общин, Б. Чичерин замечает, что община – это корпорация, составленная из корпораций различного характера по интересам. С одной стороны, в Новгороде существовали территориальные общины: концы, улицы, с другой стороны, «сословные союзы суть ремесленные цехи, купеческие гильдии или товарищества»<sup>24</sup>.

Все люди, объединившиеся в общины на основе трудовой деятельности, собственности и несения повинностей, принимали непосредственное участие в управлении общественными делами. Они были зависимы от общества, организуясь в определенные формы. К. М. Коркунов считает, что организация самоуправления устанавливает зависимость от общества<sup>25</sup>. История общинного самоуправления подтверждает это. Участие в управлении принимали только члены общин.

**Формы осуществления местного общинного самоуправления.** Местное самоуправление существовало в форме непосредственной и представительной демократии. Самоуправление производственных, территориальных общин проявлялось в том, что большинству из них была присуща вечевая форма управления.

Летописец, упоминая о вечевом устройстве общественной жизни у русских славян, отмечает: «Новгородцы бо изначала, и Смоляне, и Кияне и вся власти, яко же на думу на вече сходятся, и на чем старшие сдумают, на том и пригороды станут». Видимо, высшим органом власти было городское вече, решение которого для всех в равной степени считалось обязательным к исполнению. Пригороды выступали в роли территорий, на которых были свои вече и избираемые ими органы или должностные лица. И. Д. Беляев считал, что «общинное вечевое устройство» у славян проникло во все стороны общественной жизни. Каждое племя являлось союзом

---

<sup>20</sup> См. об этом: Беляев И. Д. Указ. соч. М., 1888. С. 9.

<sup>21</sup> См. об этом: Греков Б. Д. Указ. соч. С. 92–105.

<sup>22</sup> Рыбаков Б. А. Ремесло Древней Руси. М., 1948. С. 99.

<sup>23</sup> Ключевский В. О. Боярская Дума Древней Руси. М., 1902. С. 22.

<sup>24</sup> Чичерин Б. Курс государственной науки. 4.1. Общее государственное право. С. 118, 119.

<sup>25</sup> Коркунов К. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1909. С. 268.

городов, город являлся союзом улиц, улица – союзом семейств<sup>26</sup>. В каждом городе было свое вече. Город делился на улицы. Улицы имели свои вече и избираемых ими должностных лиц.

О наличии общинного местного самоуправления в пригородах у кривичей и смолян по их главному городу свидетельствует Нестор. Он говорит, что «Смольняне, также как и Новгородцы, управлялись в древности вечем» и что «вече старшего города Смоленска было руководителем всех кривских пригородов»<sup>27</sup>. Это утверждение свидетельствует о наличии вече в пригородах как формы местного самоуправления, которое зависело от общего городского вече. Подобным образом вече действовало в древнем Полоцке, о чем свидетельствует запись Нестора.

Город выступал в роли политического центра, определявшего основную стратегическую линию по всем направлениям, которую должны были выполнять пригороды, представлявшие собой местное общинное самоуправление с относительной самостоятельностью. Общегородское вече представляло собой совокупность представителей производственных общин.

Производственная, корпоративная связь, образующая крепкие союзы из самостоятельных общин, послужила основой формирования центрального представительства, т. е. местное общинное самоуправление переросло в народное представительство на уровне городов и земель. Такая форма построения центральной власти придавала ей экономическую и политическую значимость, ибо власть опиралась на производство и собственность.

А. Васильчиков, оценивая роль самоуправления, делает следующий вывод: «справедливо и верно, что самоуправление, при постепенном и благоразумном развитии, ведет неминуемо к народному представительству; и как ручьи, следуя естественному склону почвы, сливаются в реки и моря, так отдельные местные учреждения, следуя естественному ходу событий, стекаются в общие представительные собрания»<sup>28</sup>.

В данный период, можно сказать, уже сложилась своеобразная модель местного самоуправления в виде форм непосредственной и представительной демократии. Вече и сходки, в которых принимали участие все жители тех или иных частей города или пригорода, состоявшие в общинах, можно вполне назвать формой непосредственной демократии.

Выборных должностных лиц, избираемых на вече, можно отнести к форме представительной демократии. В то же время выборные должностные лица, например, старосты, осуществляли функции исполнительных органов, т. е. они выступали в качестве представительного и в качестве исполнительного органа местного самоуправления.

Немаловажным признаком наличия местного самоуправления в городах является, на наш взгляд, образование на посадских улицах отдельных общин. Члены этих общин назывались уличанами и имели своих выборных уличанских старост. У них были даже свои уличанские суды, сходки и вече<sup>29</sup>.

**Компетенция местного общинного самоуправления.** Уже в тот далекий от нас исторический период в реальной жизни сложились элементы понятия компетенции самоуправляющихся общин.

Компетенция осуществлялась общинами через вече и избираемые ими органы посредством реализации прав и обязанностей применительно к определенным предметам ведения.

С. В. Юшков, характеризуя новгородское вече по источникам права, отмечает, что «вече, прежде всего, было законодательным органом». Оно выбирало, сменяло должностных лиц и, следовательно, осуществляло высший контроль за ними. Вместе с тем вече ведало финансами:

---

<sup>26</sup> Беляев И. Д. Указ. соч. М., 1888. С. 5.

<sup>27</sup> Там же. С. 15.

<sup>28</sup> Васильчиков А. О самоуправлении. СПб., 1869. С. 28, 29.

<sup>29</sup> Беляев И. Д. Указ. соч. М., 1888. С. 40.

устанавливало налоги и производило их раскладку. Оно ведало и внешней политикой – объявляло войну и заключало мир. Вече, кроме того, обладало высшей судебной властью.

Посадские и тысяцкие относились к исполнительной власти. Посадники Новгорода принимали участие в суде, вели непосредственно переговоры с соседними государствами. Тысяцкие в Новгороде регулировали торговлю, были судьями по торговым делам<sup>30</sup>.

Мы видим, что старший город решал общегосударственные проблемы с помощью непосредственной формы демократии, которой являлось вече, и с помощью выборных должностных лиц, представлявших исполнительную власть.

Что же касается вече улиц, отдельных профессиональных общин, пригородов и их выборных должностных лиц, то они решали задачи на основе решений вышестоящего, общегородского вече, приближенного к нуждам и потребностям местных жителей.

Сюда, по-видимому, относились вопросы организации сбора налогов, обработки земли, производства различного рода продуктов и товаров, развития ремесла и промыслового дела, обустройство территорий и т. д.

К компетенции вече общин, улиц, пригородов были также отнесены вопросы избрания своих старост и других выборных должностных лиц. В ряде случаев местное вече осуществляло судебные функции как суд первой инстанции.

Кроме того, в связи с тем, что все-таки вече избирало своих старост, оно определяло и круг их полномочий. Такими полномочиями были: участие старост в общегородском вече, право старост представлять других участников в общегородском вече.

Старосты и другие выборные лица осуществляли экономические функции и оперативное управление делами местного значения, собирали народ на вече, вели вече, организовывали работу общин, представляли их интересы в различных отношениях, вплоть до заключения международных договоров.

Правовую основу организации и деятельности местного самоуправления составляли решения вече старшего города, а также принимаемые на их основе собственные решения вече частей города, улиц, пригородов, отдельных общин. Местное нормотворчество не должно было противоречить решениям, принимаемым на вече старшего города. Центральным актом, в какой-то мере регулирующим правовое положение местного самоуправления, является Договор князя Игоря с греками от 945 года.

Первое указание этого договора касается значения земщины на Руси. На первой странице договора встречается целый ряд имен послов, отправленных в Грецию для заключения договора. Здесь, кроме послов от Игоря, от сына его Святослава, от княгини Ольги встречаются имена послов от какой-то славянки Предславы, от дружинников и от купцов<sup>31</sup>, т. е. здесь мы встречаем представителей общин как самоуправляющихся единиц.

Конечно же, наличие тех или иных полномочий и их реализация связаны с материальной базой общинного самоуправления. Б. Чичерин считал, что выгоды, т. е. положение членов общины, зависят от ее имущественного состояния. По его утверждению, как частная корпорация община имела свое имущество, свое хозяйство, свой бюджет, улицы, дороги, водные пути, здания. Она владела также землей. По существу, общине принадлежало имущество, предназначенное для общественных потребностей. Наличие имущества как раз и являлось основой властных полномочий общины, с помощью которых она осуществляла свои функции<sup>32</sup>.

Б. Чичерин рассматривал общину как местный союз в отношении к своим членам, как юридическое лицо, владеющее имуществом, как центр управления<sup>33</sup>. Уже в данный период

---

<sup>30</sup> Памятники Русского права / под ред. С. В. Юшкова. М., 1953. Вып. 2. С. 15.

<sup>31</sup> Беляев И. Д. Указ. соч. М., 1888. С. 58.

<sup>32</sup> Чичерин Б. Указ. соч. С. 391.

<sup>33</sup> Чичерин Б. Указ. соч. С. 387.

местное самоуправление в форме общины располагало всеми необходимыми признаками экономической и юридической самостоятельности.

**Соотношение местного общинного самоуправления с центральной властью.** Важнейшим вопросом, имеющим актуальное значение на протяжении всех периодов развития местного самоуправления, является вопрос о его взаимоотношении с центральной властью.

В данный период взаимоотношения строились, судя по утверждению Нестора, по принципу подчиненности пригородов старшим городам, являвшимся политическими центрами. Из вышеуказанного выражения Нестора: «Новгородцы бо изначала, и Смоляне, и Кияне и вся власти, яко же на думу на вече сходятся, и на чем старшие сдумают, на том и пригороды станут»<sup>34</sup> вытекает, что решения, принимаемые на вече старшего города, являлись законом, обязательным к исполнению воли, в том числе вече, должностными лицами и органами местного самоуправления пригородов, улиц, общин и т. д.

В Новгородской земле, где вече сильно ограничивало княжескую власть, князь в меньшей степени мог влиять на местные органы. У него фактически отсутствовало право на собственность, на осуществление действенных финансовых и налоговых операций. Даже старосты, которые избирались уличанскими, пригородными вече, фактически не подчинялись князю. Они подчинялись решениям вече старшего города и тех вече, которые их избрали. Это свидетельствует о большой значимости и действенности народной власти в лице вече и избираемых им должностных лиц.

Земщина вполне могла воздействовать на князя и заставить его выполнять определенные задачи. Так, например, киевская земщина заставила князя Святослава отказаться от похода в Дунайскую Болгарию, когда в его отсутствие на Киев напали печенеги<sup>35</sup>. И Святослав выполнил указание земщины.

Взаимодействие с центральной властью состояло и в том, что в состав общегородского вече обязательно входили представители частей старшего города, улиц, общин, пригородов. Подобная форма, судя по источникам русского права, а также по выводам ряда юристов и историков, была достаточно распространенной на Руси.

Такой подход к формированию высшего законодательного органа, каким являлось вече старшего города, объединял интересы людей как в политическом, так и в экономическом смысле.

В итоге это стало одним из важных шагов к формированию государственности. Вначале славяне объединялись вокруг городов, затем города стали тяготеть к более крупным политическим центрам. Объединение крупных городов с их пригородами как раз и составило в итоге то, что называется государством.

---

<sup>34</sup> Беляев И. Д. Указ. соч. М., 1888. С. 18.

<sup>35</sup> Там же. С. 27, 28.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.