

УДК 342

О НЕКОТОРЫХ АКТУАЛЬНЫХ ВОПРОСАХ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА  
КАК ОТРАСЛИ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Т. М. Бялкина

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 27 сентября 2019 г.

**Аннотация:** анализируются актуальные вопросы понятия муниципального права как отрасли российского права, рассматриваются основные этапы и особенности его становления, система институтов муниципального права и их содержание, вопросы метода муниципального права, современные подходы к вопросам развития муниципального права в системе российского права.

**Ключевые слова:** муниципальное право, местное самоуправление, предмет муниципального права, метод муниципального права, институты муниципального права, проблемы развития муниципального права как отрасли права.

**Abstract:** the article analyzes the topical issues of the concept of municipal law as a branch of Russian law, discusses the main stages and features of its formation, the system of institutions of municipal law and their content, the method of municipal law, modern approaches to the development of municipal law in the system of Russian law.

**Key words:** municipal law, local self-government, subject of municipal law, method of municipal law, institutions of municipal law, problems of development of municipal law as a branch of law.

*Памяти Владимира Ивановича Фадеева,  
одного из основоположников муниципального  
права, и его 70-летнему юбилею посвящается*

Говорить о становлении и развитии муниципального права в нашем государстве невозможно без того, чтобы не отметить важной роли в этом процессе Владимира Ивановича Фадеева, который стоял у истоков формирования муниципального права как новой отрасли в системе российского права, научной и учебной дисциплины<sup>1</sup>. Большое значение в создании научно-теоретической базы муниципального права сыграли учебники, подготовленные В. И. Фадеевым и О. Е. Кутафиним, неоднократно переизданные и, несмотря на обилие появившихся за последние годы других учебных изданий, до сих пор являющиеся образцом класси-

---

<sup>1</sup> См., например: *Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации : проблемы становления и развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.

ческого учебника для всех тех, кто желает получить фундаментальные знания в данной области юриспруденции<sup>2</sup>.

За минувшие годы после принятия Конституции РФ 1993 г. (а именно это событие, по нашему мнению, является отправной точкой, началом формирования российского муниципального права как отрасли права, поскольку в 1990–1991 гг. в связи с принятием первых союзного и российского законов о местном самоуправлении речь шла, прежде всего, о замене в учебных планах вузов курса советского строительства на новую учебную дисциплину с соответствующим названием) муниципальное право прошло непростой путь развития, в котором можно выделить разные периоды «борьбы» за его существование и признание в качестве самостоятельного элемента в системе отраслей российского права. Современный этап развития законодательства о местном самоуправлении, его активное реформирование в последние годы, безусловно, оказали свое влияние и на отрасль муниципального права, систему и содержание его институтов, причем не всегда положительное. Так, А. В. Батанов в 2014 г. отмечал, что современный этап развития муниципального права как самостоятельной отрасли права можно охарактеризовать как крайне противоречивый, концентрирующий в себе комплекс диаметрально противоположных тенденций. Это объясняется во многом различными подходами к пониманию сущности местного самоуправления представителями властных структур и научных кругов. Он подчеркивал, что правовая, финансово-экономическая, территориальная и другие основы местного самоуправления, в том числе и научные, зависят от произвольного видения политиков. Доктринальные основы местного самоуправления, по сути, утратили четкость предметных границ и ценностных ориентиров, а муниципальное право формируется как некий аморфный и бессистемный, фактически искусственный конгломерат правовых норм<sup>3</sup>.

Последовавшие затем изменения в законодательстве о местном самоуправлении внесли еще больше противоречивости в содержание основных институтов данной отрасли права в силу существенной реорганизации территориальных, компетенционных, организационных и иных основ муниципальной власти. Как подчеркивает Н. С. Тимофеев, «стремление по-новому определить место муниципального права в системе российского права предопределено не только современным состоянием местного самоуправления, но и концепцией развития муниципального народовластия, связанного не только с вопросами жизнеобеспечения и

---

<sup>2</sup> Первый учебник по муниципальному праву, подготовленный О. Е. Кутафиным и В. И. Фадеевым, появился в 1997 г., спустя два года после принятия Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (см.: *Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М., 1997. 428 с.*)

<sup>3</sup> См.: *Батанов А. В. Современный взгляд на предмет муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С.78–79. Рец. на кн.: Муниципальное право Российской Федерации : учеб. для вузов / под ред. Н. С. Бондаря. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. Серия: Бакалавр. Углубленный курс.*

развития муниципальных образований, но и становления российской государственности в целом»<sup>4</sup>.

В связи с этим полагаем актуальным рассмотрение вопроса о современных подходах к пониманию муниципального права, анализ новых научных идей в этой области правовых знаний, а также реалий развития законодательства и муниципальной практики. Поскольку детальное рассмотрение всех аспектов содержания, проблем и перспектив развития отрасли муниципального права в рамках одной статьи невозможен, кратко остановимся на характеристике и развитии идей, взглядов по таким важнейшим для любой отрасли права вопросам, как сущность, предмет и метод, система муниципального права, его роль в системе российского права. Причем для этого условно выделим три периода в его развитии: первый период – постконституционное десятилетие, завершившееся принятием в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>5</sup>; второй – также десятилетний (с 2004 до 2014 г.), до начала нового этапа реформирования местного самоуправления, связанного с внесением в упомянутый федеральный закон весьма значительных как по объему, так и по содержанию изменений; начиная с 2014 г. и по настоящее время – третий, современный период.

Первые учебники и научные публикации, появившиеся после принятия новой российской Конституции 1993 г., давали различные характеристики муниципальному праву. Это отражало особенности соответствующего исторического периода, когда в процессе становления находилось само местное самоуправление, активно развивалось соответствующее законодательство, обсуждались различные научные теории и взгляды на новое для российской действительности явление. Безусловно, в то время вряд ли было достаточно оснований говорить о муниципальном праве как самостоятельной отрасли российского права. Практически все авторы определяли муниципальное право как комплексную отрасль, включающую в себя нормы из многих других отраслей.

Аргументируя необходимость выделения муниципального права, И. В. Выдрин в 1995 г. писал: «Самоуправленческие отношения, извлеченные из массы многообразных социально-политических связей, облеченные в правовую форму и выдвинутые с помощью норм права на передний край социальной жизни, образуют предмет самостоятельной – муниципальной – отрасли права».

Однородность отношениям местного самоуправления придает еще один фактор: все они объединены в единую категорию местных дел,

---

<sup>4</sup> Тимофеев Н. С. Проблемы и особенности муниципального права в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 11.

<sup>5</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

представляющих собой сферы деятельности, в которых субъекты территориального самоуправления юридически состоятельны»<sup>6</sup>.

В учебнике О. Е. Кутафина и В. И. Фадеева дается следующее определение муниципального права: «Муниципальное право – это комплексная отрасль российского права, представляющая совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований непосредственно, через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения, а также в процессе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления»<sup>7</sup>. Далее авторы поясняют: «Муниципальное право как правовое образование не относится к числу основных отраслей права. Его место в системе права России определяется тем, что муниципальное право – это вторичное, производное образование, возникшее на базе основных отраслей права в результате местного самоуправления, его обособления в общей системе управления обществом и государством, а также развития специального законодательства о местном самоуправлении»<sup>8</sup>.

Ряд ученых называли муниципальное право не отраслью, а подотраслью, причем либо конституционного, либо административного права. Так, Ю. Н. Стариков включает муниципальное право в Особенную часть административного права, наряду с милицейским, строительным, социальным, служебным, образовательным правом<sup>9</sup>. Большая часть конституционалистов, в числе которых и С. А. Авакьян, считали (и продолжают считать) муниципальное право подотраслью конституционного права<sup>10</sup>.

Характеристики муниципального права как комплексной отрасли содержались и в других учебниках, научных публикациях того времени. Так, В. И. Выдрин, А. Н. Кокотов, рассматривая различные варианты определения муниципального права (как подотрасли конституционного права, как отрасли права), приходят к выводу, что статус муниципального права выше уровня подотрасли в силу его особой миссии, высокого общественного престижа. В то же время, по их мнению, муниципальное право не может быть отнесено к самостоятельным отраслям права, поскольку лишено собственного основного метода регулирования. Они предлагают следующее определение: муниципальное право – вторичное комплексное образование, объединяющее предписания различных отраслей (конституционного, административного, финансового, экологического, земельного, собственно муниципального), регулирующих деятельность

---

<sup>6</sup> *Выдрин И. В.* О проблеме отрасли муниципального права // Российский юрид. журнал. 1995. № 2. С. 105.

<sup>7</sup> *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Указ. соч. С. 10.

<sup>8</sup> Там же. С. 30–31.

<sup>9</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Административное право : сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5. С. 21.

<sup>10</sup> См.: *Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян.* М., 2019. С. 6.

местных органов власти и управления, муниципальных образований в целом<sup>11</sup>. Далее авторы делают вывод о том, что если определять статус муниципального права по субъектному составу, то можно в этом смысле рассматривать муниципальное право как микромодель национального права. В этом случае муниципальное право – это совокупность нормативных установлений, функционально объединенных регулированием правового статуса муниципальных образований, местного населения и других субъектов отношений местного самоуправления<sup>12</sup>.

Если оценивать данные выводы с позиций настоящего времени и накопленного научного, нормативного и правоприменительного материала, то, с нашей точки зрения, рассмотренные взгляды на муниципальное право более соответствуют такой категории, как правовые основы местного самоуправления, т. е. совокупность всех правовых источников, содержащих нормы о местном самоуправлении, на основе которых базировался, функционировал данный новый институт публичной власти в России. Иными словами, муниципальное право как комплексная отрасль отождествлялось с правом местного самоуправления (самоуправленческим правом). Данная совокупность являла собой скорее некий комплексный межотраслевой институт, объединенный по признаку действия норм различных отраслей права в системе местного самоуправления, в составе которой существовали и собственно муниципально-правовые нормы, не относящиеся к другим отраслям права. Но в тот период их было еще недостаточно, чтобы они могли рассматриваться в качестве самостоятельной отрасли права.

Спустя примерно десятилетие после конституционного закрепления местного самоуправления в Российской Федерации в качестве самостоятельного уровня публичной власти, особенно после принятия Федерального закона № 131-ФЗ, вновь активизировались дискуссии о сущности, понятии, особенностях муниципального права.

Так, А. Н. Кокотов в 2004 г. писал: «Можно ли вообще в рамках местного самоуправления выделить отношения, детально регулируемые в своем основном содержании нормами именно муниципального права (прежде всего нормами специального законодательства о местном самоуправлении)?»

Да, можно. Это территориальные и организационные формы местного самоуправления (территории муниципальных образований, их границы, структура органов местного самоуправления, иные аспекты устройства аппарата муниципальной власти, органы общественной самодеятельности). Это порядок деятельности органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Иными словами, то, что в советское время называлось «советским строительством», а сегодня по традиции можно определить как «муниципальное строительство» или «муниципальное устройство»... в сфере местного самоуправления муниципальное право приобретает по отношению к нормам иных отраслей (за

---

<sup>11</sup> См.: Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России : учеб. для вузов. М., 2000. С. 8–11.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 12.

исключением конституционного права) роль управляющей, ориентирующей системь»<sup>13</sup>.

Один из корифеев муниципально-правовой науки В. И. Васильев в 2006 г. писал, что нормативного материала, посвященного демократическому институту народовластия (местному самоуправлению) накопилось достаточно, чтобы проанализировать истинность некоторых теоретических положений, затрагивающих саму систему норм о местном самоуправлении. Неопределенность, неоправданная расширенность предмета муниципального права, так называемая комплексность отрасли, по его справедливому замечанию, негативно сказывается не только на теории, но и на практике местного самоуправления. Он предложил для обсуждения ряд вопросов, а именно: с какой целью муниципальному праву присвоено «звание» комплексного? Есть ли другие комплексные отрасли права? Есть ли какая-то часть норм в данном комплексном правовом образовании, предмет которой дает основание для формирования этого образования как муниципального, т. е. относящегося непосредственно к организационно-правовой стороне властного института местного самоуправления? Если есть, то как соотносится муниципальное право с другими отраслями права, как сочетаются их предметы и методы? В какой степени использует «собственно муниципальное право» другие отрасли права? Сам он полагал, что предмет муниципального права уже, чем местное самоуправление, хотя и связан с ним самым непосредственным образом. Муниципальное право регулирует лишь основные, главные стороны устройства муниципальной власти<sup>14</sup>.

Следует сразу отметить, что единой позиции по озвученным вопросам в науке муниципального права не существует и поныне. Кстати, В. И. Васильев предлагал рассматривать муниципальное право не как комплексную отрасль права, а как подотрасль конституционного права, регулирующую одну из форм народовластия, а именно – муниципальную власть. Тем не менее, рассматривая возможные перспективы развития муниципального права, он писал: «Всему свое время. Развивается, становится на ноги местное самоуправление и пополняется собственным содержанием муниципальное право, призванное регулировать складывающиеся в сфере местного самоуправления общественные отношения в их определенном содержании»<sup>15</sup>. Это высказывание дает основание предполагать, что он не отрицал возможности признания муниципального права в качестве самостоятельной отрасли в будущем.

---

<sup>13</sup> Кокотов А. Н. Муниципальное право в российском праве : понятие, назначение и структура // Правоведение. 2004. № 3. С. 55. Необходимо заметить, что «советское строительство» в советский период не являлось отдельной отраслью права, а представляло собой систему научных знаний об организации и деятельности Советов как органов власти.

<sup>14</sup> См. подробнее об этих и других вопросах: Васильев В. И. О предмете муниципального права // Журнал рос. права. 2006. № 5. С. 23–25.

<sup>15</sup> Там же. С. 25.

Ряд ученых, признавая существование в муниципальном праве собственно муниципальных норм, предлагают рассматривать муниципальное право в широком и узком смысле слова. Так, А. А. Сергеев говорит, что в узком смысле предполагается рассмотрение без включения в него норм иных отраслей права, а в широком смысловом значении как комплексную отрасль муниципального права. Причем, как и В. И. Васильев, он считает целесообразным представлять муниципальное право в широком смысловом значении лишь в рамках учебной дисциплины муниципального права. Такое рассмотрение будет давать комплексные знания о местном самоуправлении<sup>16</sup>.

Таким образом, последующее после принятия Федерального закона № 131-ФЗ десятилетие можно охарактеризовать как процесс уточнения круга общественных отношений, регулируемых муниципальным правом, т. е. предмета муниципального права, или пределов муниципально-правового регулирования, постепенного его размежевания с другими отраслями права, все большим увеличением доли собственных муниципально-правовых норм<sup>17</sup>. Сложилось более-менее устойчивое представление о том, что институты местного самоуправления и институты муниципального права – это не одно и то же. К примеру, местное самоуправление не может существовать без экономической основы, собственности, финансов. Однако это не означает, что регулирующие данные вопросы нормы гражданского, земельного, финансового и иных отраслей права автоматически становятся нормами муниципального права. В данных самоуправленческих отношениях необходимо выделить собственно муниципально-правовой компонент, определяющий «границы возможного» для воздействия иных отраслей права в сфере местного самоуправления. По образному выражению Н. С. Тимофеева, муниципальное право может быть охарактеризовано как «ядро определенного механизма правового обеспечения разных интересов» в сфере местного самоуправления<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> См.: *Сергеев А. А.* Местное самоуправление в Российской Федерации : проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 36.

<sup>17</sup> Не ставя своей задачей перечисление всех публикаций этого периода, посвященных данной проблематике, назовем лишь некоторые из них: *Баранчиков В. А.* Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2005 ; *Бабошин О. А.* К вопросу о системе муниципального права как отрасли права // Российский юрид. журнал. 2004. № 3 (43). С. 45–48 ; *Кокотов А. Н.* Указ. соч. С. 54–62 ; *Костюков А. Н.* Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003 ; *Пешин Н. Л.* Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 2–6 ; *Соловьев С. Г.* К вопросу о комплексности предмета и о методах муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 17–21 ; *Усманова Р. М.* муниципальное право в системе публичного регулирования общественных отношений. М., 2015 ; и др.

<sup>18</sup> См.: *Тимофеев Н. С.* Проблемы и особенности муниципального права в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 9.

Как пишет А. А. Рыжов, муниципальное право как обособленная по предмету регулирования часть российского права представляет собой совокупность норм, закрепляющих ценности, цели, принципы, исходные категории местного самоуправления, ориентирующих иные отрасли права на учет особенностей муниципальных образований, местного населения, других субъектов местного самоуправления, объектов муниципальных отношений, обеспечивающих согласованное, непротиворечивое воздействие норм различных отраслей права на отношения местного самоуправления<sup>19</sup>.

Вопрос о том, что должно являться критерием для отграничения норм муниципального права от смежных отраслей, является, на наш взгляд, важнейшей задачей для современного этапа развития отрасли муниципального права. Иными словами, каким образом определить специфику предмета и метода муниципального права, чтобы оно могло считаться полноценной, самостоятельной отраслью российской системы права.

Попробуем порассуждать на эту тему, опираясь на имеющиеся в учебной и научной литературе суждения по этому поводу специалистов в области муниципального права, в том числе публикации последних лет, появившиеся в 2014 г., после начала нового этапа муниципальной реформы.

Сначала некоторые общие положения о специфике предмета муниципального права. Поскольку оно направлено на регулирование властеотношений на местном уровне, т. е. отношений по осуществлению населением своей власти по месту жительства как непосредственно, так и через органы местного самоуправления в границах определенных локальных территорий (муниципальных образований), то их *публично-властный* характер должен стать главенствующим для определения круга этих отношений. Следовательно, в предмет муниципального права должны входить отношения, связанные с правом населения на осуществление своей публичной власти на определенной территории (территории его проживания), а также отношения по формированию, определению статуса и структуры, форм и методов деятельности органов местного самоуправления, компетенции, а также ответственности. Иными словами, население, муниципальная власть, а также муниципальное образование – это базовые составляющие предмета муниципального права. Так, А. Н. Деметьев пишет следующее: «Анализируя состав предмета общественных отношений в сфере местного самоуправления (группы муниципальных правоотношений), можно выделить две принципиально различающиеся группы отношений: отношения, в которых основным субъектом являются население и граждане, проживающие на территории муниципальных образований, и отношения, в которых основным субъектом являются ор-

---

<sup>19</sup> См.: Рыжов А. А. Специфика муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 3. С. 5.



ганы и должностные лица муниципальных образований, выступающие от лица населения»<sup>20</sup>.

Когда мы говорим об отношениях, связанных с реализацией власти населением, то необходимо подчеркнуть, что в науке муниципального права выделяют коллективные и индивидуальные права граждан на осуществление местного самоуправления. Так, Н. С. Бондарь предложил и обосновал концепцию о муниципальных правах человека, которая получила широкую поддержку в среде муниципалистов<sup>21</sup>. Поэтому данная группа отношений также должна войти в предмет муниципального права.

Основные принципы местного самоуправления, как и другие положения, касающиеся основ конституционного строя, организации публичной власти, закреплены в Конституции. Однако это не значит, что муниципальное право обязательно должно быть подотраслью конституционного права. Как и другие отрасли права, муниципальное право базируется на конституционных установлениях, включает их в себя и далее уточняет и развивает собственными муниципально-правовыми нормами.

Местное самоуправление осуществляется в пределах такой локальной территориальной единицы, как муниципальное образование, выступающее естественной границей реализации его населением своих публично-властных полномочий по решению вопросов местного значения. Если говорить образно, то муниципальное образование как правовая категория представляет собой синтез таких понятий, как население, территория, муниципальная власть, и не одно из них не может существовать само по себе, без остальных элементов. Это и должно составлять сущность общественных отношений, являющихся предметом муниципального права, определять виды, группы этих отношений. Опираясь на данные суждения, предлагаем рассмотреть следующие основные группы общественных отношений, составляющих, на наш взгляд, предмет муниципального права как самостоятельной отрасли права, а также обозначим некоторые наиболее актуальные проблемы, их характеризующие.

1. *Отношения, связанные с территориальной организацией местного самоуправления.* Нормами муниципального права определяются понятие и признаки муниципальных образований, их виды и особенности, процедуры создания, изменения границ и преобразования, особенности осуществления местного самоуправления в отдельных территориях. Эти вопросы тесно связаны с вопросами административно-территориального устройства субъектов РФ, которые являются предметом конституционного права. В связи с этим в теории и на практике возникает немало проблем соотношения административно-территориального и муниципально-тер-

---

<sup>20</sup> Дементьев А. Н. Соотношение предмета и методов правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 47.

<sup>21</sup> См.: Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление. Ростов н/Д., 1998 ; Его же. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие. М., 2004.

риториального устройства субъектов РФ, реализации конституционного принципа о необходимости учета мнения населения соответствующих территорий при изменении их границ (ч. 2 ст. 131 Конституции РФ). Эти вопросы целесообразно урегулировать в отдельном федеральном законе и объединить данные нормы в одном институте муниципального права, поскольку и те и другие вопросы решаются законами субъектов РФ, с использованием примерно одних и тех же механизмов.

2. *Отношения, связанные с непосредственным осуществлением населением местного самоуправления, возникающие в связи с функционированием институтов непосредственной муниципальной демократии.* В этой группе отношений актуальной является проблема разграничения предметов конституционного и муниципального права. Избирательное право, безусловно, является подотраслью конституционного права. Его нормы, регулирующие стадии избирательного процесса, избирательные процедуры, применяемые на муниципальных выборах, тем не менее, остаются нормами конституционного права. К предмету муниципального права, на наш взгляд, должны относиться такие важные вопросы, как критерии определения избирательных систем для различных типов муниципальных образований, условия и возможности муниципальных образований выбирать ту или иную избирательную систему. В данный институт муниципального права должны также включаться нормы, закрепляющие некоторые особенности муниципальных выборов и референдумов. Сказанное относится и к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления, т. е. собраниям, конференциям и другим, особенности применения которых в целях решения вопросов местного значения закрепляются муниципальным правом.

В этой группе отношений целесообразно выделять институт коллективных и индивидуальных муниципальных прав, поскольку реализация многих из них осуществляется путем использования форм прямой демократии. Необходимо обратить внимание на вопросы, связанные с гарантиями осуществления данной группы прав человека, определяющих его муниципально-правовой статус.

3. *Отношения, связанные с организацией и функционированием органов местного самоуправления.* Это очень широкий круг отношений, касающийся порядка формирования данных органов, определения их структуры и взаимоотношений между собой, формами и методами деятельности, в том числе правотворческой деятельности, статусом лиц, их составляющих (депутатов, выборных должностных лиц, членов выборных органов местного самоуправления, муниципальных служащих). Сюда же следует отнести вопросы взаимоотношений данных органов с населением и с органами государственной власти.

В настоящее время накопилось немало проблем, связанных, прежде всего, с наметившейся в последнее время тенденцией законодательного ограничения выборности в системе муниципальной власти, самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления, усиления методов централизованного, административного

воздействия на эти органы со стороны органов государственной власти и уменьшение их самостоятельности в организационно-управленческих и иных вопросах. Эти вопросы активно обсуждаются и преимущественно осуждаются представителями науки муниципального права, однако их выводы и суждения практически игнорируются органами государственной власти. Приведем по этому поводу мнение Н. С. Бондаря: «Законодатель не прислушивается в должной мере к мнению представителей муниципальной правовой науки, принимает решения, руководствуясь в большей степени целями текущей политической целесообразности, чем целями обеспечения последовательного, системного, непротиворечивого правового регулирования местного самоуправления. Это приводит к отрыву муниципального законодательства от муниципально-правовой науки и не способствует последовательной реализации в практике правоприменения институтов муниципального права в их системном единстве. Характерным примером является текущий этап муниципальной реформы, получивший критическую оценку со стороны многих представителей муниципально-правовой науки»<sup>22</sup>.

4. *Отношения, связанные с компетенцией муниципальных образований.* Это, безусловно, важнейший институт муниципального права, поскольку в нем выражается круг дел, вопросом, решением которых призван заниматься данный институт публичной власти. В рамках этого института очень важно провести четкое разграничение, что именно относится к предмету муниципального права, поскольку круг полномочий органов местного самоуправления очень широк, касается практически всех сфер деятельности государства (политической, административной, экономической, социально-культурной), регламентируется значительным числом федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Соответствующий массив нормативного материала, конечно, не может полностью относиться к муниципальному праву.

Здесь необходимо также исходить из критерия властной природы местного самоуправления, субъекты которой решают на своей территории определенные вопросы. То есть муниципальное право, исходя из особенностей местного самоуправления, должно закреплять базовые положения, основы определения и реализации его компетенции, а другие отрасли права (гражданское, земельное, жилищное и др.) должны учитывать эти положения, пределы возможного и допустимого для его органов при закреплении их конкретных полномочий. Полагаем, что данный институт муниципального права должен включать в себя нормы, закрепляющие круг вопросов местного значения и принципы их определения, виды (группы) полномочий органов местного самоуправления (а их конкретизация, детализация, особенности осуществления в той или иной сфере общественных отношений определяются нормами иных отраслей

---

<sup>22</sup> Муниципальное право Российской Федерации : в 2 ч. Ч. 1 : Учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Н. С. Бондаря. 5-е изд., перераб и доп. М., 2018. С. 26.

права), основы взаимоотношений органов местного самоуправления в сфере компетенции с органами государственной власти, в частности порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, и с органами местного самоуправления иных муниципальных образований (порядок заключения договоров о передаче полномочий от одних муниципалитетов другим).

5. *Отношения, возникающие по поводу ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.* Нормы об уголовной, административной, дисциплинарной, материальной ответственности субъектов местного самоуправления являются составной частью соответствующих отраслей, и регулирование данных отношений не относится к предмету муниципального права. К предмету научной дискуссии следует отнести вопрос о том, являются ли предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ меры ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления самостоятельной муниципальной или разновидностью конституционно-правовой ответственности. Не вдаваясь в рамках данной публикации в рассмотрение этой проблемы по существу, полагаем, что в любом случае соответствующие отношения, урегулированные законодательством о местном самоуправлении, следует относить к предмету муниципального права, поскольку общие принципы конституционно-правовой ответственности (в том случае, если исходить из отрицания существования самостоятельной муниципально-правовой ответственности) уточняются и детализируются нормами муниципального права.

6. Одним из самых обсуждаемых стал вопрос о том, являются ли частью муниципального права нормы, регулирующие *имущественные и финансовые отношения в сфере местного самоуправления*. В частности, об этой группе отношений говорят, когда характеризуют муниципальное право как комплексную отрасль. С одной стороны, без надлежащего финансово-экономического обеспечения само существование местного самоуправления, его эффективная деятельность невозможны, это очевидный факт. С другой стороны, регламентация публичных финансов в нашем государстве носит строго централизованный характер, возможности различных органов публичной власти в этой сфере, в том числе и органов местного самоуправления, императивно закрепляются нормами Бюджетного и Налогового кодексов, являющихся источниками финансового права. Если первоначальная редакция Федерального закона № 131-ФЗ содержала в главе восьмой значительное число норм, посвященных местным бюджетам, полномочиям органов местного самоуправления в финансовой сфере, то поправки, внесенные в нее федеральными законами от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ и от 29 июня 2015 г. № 187-ФЗ, исключили большинство из них. Теперь практически все статьи данной главы содержат положения о том, что соответствующие вопросы решаются в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

По поводу муниципальной собственности можно сказать практически то же самое. Институт собственности – это неотъемлемая часть гражданского

права, вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, содержание этих правомочий муниципалитетов как собственников, особенности их участия в гражданском обороте урегулированы Гражданским кодексом РФ и другими федеральными законами. К примеру, ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ относит к полномочиям органов местного самоуправления создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд. Однако содержание этих полномочий раскрывается в таких федеральных законах, как «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ, «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ и других, являющихся источниками гражданского права.

На наш взгляд, в этой сфере общественных отношений муниципальное право закрепляет *принципы экономических основ* местного самоуправления, в том числе основанные на конституционных положениях. Как сказано в ч. 2 ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ, изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных настоящим Федеральным законом, допускается не иначе, как путем внесения изменений и дополнений в настоящий федеральный закон.

В то же время ст. 2 Бюджетного кодекса РФ<sup>23</sup> включает муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах в структуру бюджетного законодательства, подчеркивает, что они не могут противоречить настоящему Кодексу, а ч. 5 ст. 3 Бюджетного кодекса РФ устанавливает, что органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции в соответствии с настоящим Кодексом.

Безусловно, ни финансовое, ни гражданское право не могут отменить или скорректировать конституционные положения о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ), что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ст. 132 Конституции РФ). Однако детализация данных положений, порядок их реализации, как и многих других, осуществляется соответствующими отраслями права и не означает автоматического включения данных норм в муниципальное право.

---

<sup>23</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

Конечно, финансовая обеспеченность местного самоуправления является одной из самых острых, животрепещущих проблем его полноценного и эффективного развития. Однако эту проблему необходимо решать корректировкой норм финансового, налогового законодательства, муниципального права здесь бессильно.

Безусловно, высказанные суждения о системе институтов муниципального права как самостоятельной отрасли права, об их содержании нуждаются в дополнительном обсуждении, возможно, и в корректировке. Любая научная дискуссия по этому поводу будет полезна для дальнейшего развития отрасли муниципального права.

Интенсивное развитие законодательства о местном самоуправлении порождает и другие предложения по системе муниципального права. Так, предлагается выделять городское и сельское право. Концепцию городского права как самостоятельного элемента в системе муниципального права уже давно развивает в своих работах В. В. Таболин<sup>24</sup>. О сельском муниципальном праве пишет А. А. Афанасьев<sup>25</sup>.

В свое время в структуре муниципального права предлагалось выделять общую и особенную части<sup>26</sup>. Е. С. Шугрина полагала целесообразным выделять общую, особенную и специальную части муниципального права. К особенной части она относила правовые институты, объединяющие нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц; к специальной – правовые институты, объединяющие нормы, которые регулируют особенности организации местного самоуправления в отдельных регионах<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> См., например: *Таболин В. В.* Город как субъект муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 5. С. 17–20 ; *Его же.* Международно-правовые источники современного городского права // Там же. 2013. № 9. С. 66–71 ; *Его же.* Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении // Там же. 2015. № 2. С. 65–68 ; *Его же.* Основы юридической урбанологии : введение в юридическую науку о городах // Там же. 2018. № 1. С. 63–67 ; и др.

<sup>25</sup> См.: *Афанасьев А. А.* Сельское муниципальное право как подотрасль российского права, наука и учебная дисциплина // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 52–55.

<sup>26</sup> См.: *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право России : учебник. Екатеринбург, 1997. С. 36.

<sup>27</sup> См.: *Шугрина Е. С.* Муниципальное право : учебник. М., 1999. С. 28–31. После принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в значительной степени унифицировавшего законодательное регулирование местного самоуправления на федеральном уровне и сократившего возможности субъектов РФ принимать свои законы в данной сфере, говорить об особенностях региональных муниципальных систем в России и специальной части муниципального права уже не приходится. Возможно, в дальнейшем, в силу наметившейся в последнее время тенденции расширения прав субъектов РФ в сфере правового регулирования местного самоуправления, эти вопросы вновь станут актуальными.

Еще раз отметим, что предлагаемая система общественных отношений относится к сфере собственно муниципально-правового регулирования, т. е. характеризует *муниципальное право как отрасль права*. В отношении же муниципального права как отрасли правовой науки, как учебной дисциплины должен сохраняться комплексный подход, поскольку без привлечения необходимых положений из смежных научных дисциплин, отраслей права невозможно целостное представление о местном самоуправлении как специфическом институте публичной власти, во всем многообразии его взаимосвязей и взаимозависимостей, изучение его сущности и особенностей.

Процитируем по этому поводу В. И. Васильева: «Конечно, нельзя не видеть возможности и потребности комплексного муниципального права как учебной дисциплины, приспособленной к потребностям аудитории студентов или слушателей относительно долгосрочных курсов или семинаров, где учащимся необходимо рассказать обо всех основных сторонах деятельности органов местного самоуправления и об их правовых основах. Муниципальное право в этих случаях будет выступать как объединяющий институт для преподавания и собственно муниципального права, и начал гражданского, жилищного, административного, земельного, экологического и других отраслей права или отраслей законодательства»<sup>28</sup>.

Стоит отметить и еще один нюанс в изучении муниципального права. Так, А. В. Батанов в своей рецензии на учебник по муниципальному праву под редакцией Н. С. Бондаря отмечает следующую его специфическую особенность: «Учебный материал прежде всего подан через призму реализации и защиты прав личности в местном самоуправлении»<sup>29</sup>.

### О методе муниципального права

В правовой науке нет единства по вопросу о том, должна ли каждая отрасль права иметь свой особый метод воздействия на соответствующую группу общественных отношений, либо метод каждой отрасли характеризуется определенным сочетанием правовых способов воздействия на общественные отношения, таких как дозволение, предписание, запрет, в соответствии со спецификой своего предмета данной отрасли. Думается, что второй подход представляется более убедительным. Как отмечает Н. С. Тимофеев, метод – категория *дополнительная* по отношению к предмету правового регулирования... В конечном итоге предмет правового регулирования обуславливает выбор тех или иных методов регулирования<sup>30</sup>.

Исходя из этих предпосылок, можно охарактеризовать метод муниципального права, как сочетающий в себе преимущественно такие способы, приемы правового воздействия на общественные отношения, как

<sup>28</sup> Васильев В. И. Указ. соч. С. 34.

<sup>29</sup> Батанов А. В. Указ. соч.

<sup>30</sup> См.: Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2019. С. 23.

дозволение и предписание, с небольшой долей норм-запретов. Причем применительно к тем общественным отношениям, которые возникают в связи с реализацией прав населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, на использование форм непосредственной демократии, различных форм участия в осуществлении местного самоуправления, должны преобладать разрешительные способы. В отношении же деятельности органов местного самоуправления, их должностных лиц в большей степени присутствуют средства предписания и запрета.

Вот что по этому поводу пишет А. Н. Дементьев: «В исследованиях по проблемам муниципального права вопросы соотношения методов и предмета (или групп, входящих в предмет общественных отношений) регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления не получили детальной проработки. Как показывает практика, от выбора метода правового регулирования конкретной группы отношений, входящих в предмет муниципального права, зависит во многом четкость и непротиворечивость норм законодательства. Эклектичное сочетание или неправильный выбор методов правового регулирования приводит к деформации статуса участников муниципальных отношений, нарушению их прав, в том числе и прав граждан»<sup>31</sup>. Далее он предлагает следующую схему выбора сочетания способов правового регулирования: «Вначале устанавливается группа муниципальных отношений, подлежащая регулированию. Затем выделяются субъекты этих отношений и устанавливаются для каждого субъекта основные способы регулирования: императивный и диспозитивный. Проводится детализация выделенной группы правоотношений. Выделяются характерные подгруппы правоотношений и устанавливается для них сочетание основных и дополнительных способов правового регулирования»<sup>32</sup>.

Помимо указанных основных методов правового регулирования самоуправленческих отношений, в научной литературе выделяют и иные, дополнительные, особые методы. К примеру, С. Г. Соловьев выделяет следующие специфические методы муниципального права:

- 1) метод рекомендаций органам и должностным лицам местного самоуправления;
- 2) метод саморегулирования муниципальных общественных отношений;
- 3) метод трехуровневого регулирования муниципальных общественных отношений<sup>33</sup>.

Говоря о современном этапе развития муниципального права, следует отметить некоторые особенности правового регулирования соответствующих отношений, на которые обращается внимание в научной литературе. В силу особой природы местного самоуправления как уровня публичной власти, реализуемой определенным местным территориаль-

---

<sup>31</sup> Дементьев А. Н. Указ. соч. С. 49.

<sup>32</sup> Там же. С. 53.

<sup>33</sup> См.: Соловьев С. Г. Указ. соч. С. 20.



ным коллективом, далеко не все самоуправленческие общественные отношения нуждаются в правовом регулировании. Необходимо учитывать возможности собственного местного творчества, местной инициативы, проявление местных особенностей. Вот что о пределах муниципально-правового регулирования пишет Р. М. Усманова: «...можно определить пределы муниципально-правового регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления как обусловленные объективными и субъективными факторами границы властного вмешательства правотворческих субъектов в области местного самоуправления в общественные отношения, возникающие по организации муниципальной власти, решению вопросов местного значения с учетом исторических и иных традиций и особенностей, осуществлению переданных государственных полномочий»<sup>34</sup>.

Еще один аспект муниципального правотворчества выделяет В. В. Таболин: «Городское и муниципальное правовое регулирование должно исходить, прежде всего из естественных законов социальной и индивидуальной человеческой жизни, из многообразия природы человека и общества. На федеральном уровне и в значительной части регионального законодательства необходимо осуществлять исключительно принципиальное общее регулирование, оставляя все конкретные вопросы для самостоятельного правотворчества на городском (внутригородском) уровне. Унификация приводит к утрате естественных самоуправленческих начал в организации и обеспечении нормальной жизни города и его жителей. И большая беда, что местное самоуправление деградирует и подменяется (путем изъятия собственных полномочий и делегирования государственных, а также созданием условий финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований) огосударственным местным управлением, которое никак не связано с органическими законами существования городов и городской общины»<sup>35</sup>.

С этим связана и проблема соотношения разных уровней правового регулирования самоуправленческих отношений и, тем самым, системы источников муниципального права. В истории развития правовой основы местного самоуправления можно выделить несколько периодов, различающихся по соотношению федерального и регионального законодательства. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>36</sup>, исходя из конституционных положений о местном самоуправлении как предмете совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, закреплял наиболее важные положения, предоставляя субъектам Федерации широкий круг возможностей самостоятельного законотворчества по вопросам организации и деятельности местной власти

---

<sup>34</sup> Усманова Р. М. О пределах муниципально-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 41–42.

<sup>35</sup> Таболин В. В. Социальность городского права // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8. С. 5.

<sup>36</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

с учетом своих особенностей и традиций, в силу чего в отдельных субъектах насчитывалось по несколько десятков законов по данным вопросам. В указанный период можно было говорить о количественном преобладании регионального законодательства, развивавшегося на основе нескольких базовых федеральных законов о местном самоуправлении (помимо Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ действовали федеральные законы «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ<sup>37</sup>; «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ<sup>38</sup>; «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ<sup>39</sup>).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» кардинально изменил сложившуюся ситуацию, предоставив субъектам Федерации право издавать свои законы по вопросам местного самоуправления только в случаях, прямо указанных в федеральном законодательстве. В числе причин подобного изменения были проблемы, связанные с нарушением прав местного самоуправления субъектами РФ. Объем регионального муниципального законодательства резко сократился, а содержание самого Федерального закона № 131-ФЗ перестало соответствовать его названию, поскольку он осуществлял детальное правовое регулирование практически по всем вопросам организации и деятельности местного самоуправления. Таким образом, федеральное законодательное регулирование местного самоуправления стало преобладающим по сравнению с региональным.

Начиная с 2014 г. вновь стала повышаться роль субъектов РФ в правовой регламентации вопросов местного самоуправления, таких как определение структуры органов местного самоуправления, порядок их формирования, компетенция и др. С одной стороны, это в большей степени отвечает федеративной природе нашего государства и положениям ст. 72 Конституции РФ. С другой стороны, возникает опасение повторения уже имевшегося негативного опыта 1990-х гг., поскольку, наряду с расширением прав регионов по отношению к муниципалитетам, не происходит адекватного закрепления на федеральном уровне гарантий, препятствующих возможным нарушениям конституционных принципов и прав местного самоуправления.

Таким образом, актуализируется вопрос о надлежащей системе источников муниципального права как отрасли права, об адекватном соотношении федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления, об определении вида и содержания основополагающего федерального закона в данной сфере общественных отношений.

---

<sup>37</sup> Там же. 1996. № 49. Ст. 5497.

<sup>38</sup> Там же. 1997. № 39. Ст. 4464.

<sup>39</sup> Там же. 1998. № 2. Ст. 224.

В качестве одной из точек зрения по этому вопросу приведем позицию Е. Н. Харламовой, которая высказывается за рамочный характер федерального закона об общих принципах местного самоуправления: «Рамочное регулирование создаст преграды избыточному детализированному регулированию на федеральном уровне, позволит учесть особенности развития регионов и потребности в региональной специфике, минимизирует роль категоричных императивных предписаний в вопросах, которые могут быть решены региональным законодательством»<sup>40</sup>.

Еще раз отметим, что в рамках одной статьи не представляется возможным затронуть все аспекты современного развития муниципального права как отрасли права, не говоря уже о том, чтобы подробно их рассмотреть. Полагаем необходимым, чтобы представители науки муниципального права уделили особое внимание данной проблематике, поскольку без объективной, научно обоснованной концепции местного самоуправления в России и ее законодательного закрепления нормами муниципального права на базе конституционных принципов организации и деятельности данного института публичной власти мы обречены и дальше иметь дело с проявлениями произвольной деятельности законодателей, корректирующих правовые основы местного самоуправления в силу своего субъективного представления о государственном интересе, политической целесообразности и иных подобных причин. Современное муниципальное право должно стать такой отраслью, которая в силу своих внутренних закономерностей, системных связей, принципов, функций сможет стать преградой на пути подобного «реформирования» местного самоуправления.

---

<sup>40</sup> Харламова Е. Н. Оптимальная модель направлений совершенствования муниципального права в системе российского права // Закон и право. 2010. № 5. С. 32.

*Воронежский государственный университет*

*Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права*

*E-mail: tbyalkina@yandex.ru*

*Voronezh State University*

*Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department*

*E-mail: tbyalkina@yandex.ru*