Составить конспект лекций и отправить на электронную почту для проверки. Koozlov.vl@mail.ru

ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

**I. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО -КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА**

*Понятие муниципального права*

*Предмет муниципального права*

*Муниципальное право как научная дисциплина*

*Муниципально-правовые нормы*

*Муниципально-правовые институты*

*Муниципально-правовые отношения*

*Источники муниципального права*

*Положение муниципального прав в российской системе права: особенность и значение*

# Понятие муниципального права

Понятие ***муниципальное право*** появилось в российском правоведении сравнительно недавно. Само слово *муниципалитет* (от лат. *municipium* — самоуправляющаяся община) применяется в наших условиях к городским и сельским поселениям, т.е. к такому уровню общественной жизни, на котором осуществляется местное самоуправление. Практически значения *муниципальный* и *местный* идентичны и в равной мере употребляются по отношению к явлениям и структурам, связанным с местным самоуправлением.

В Конституции Российской Федерации оба этих термина используются для раскрытия общественных отношений, складывающихся на местном уровне. *Например, местное самоуправление, органы местного самоуправления, местный бюджет, местные налоги и сборы, вопросы местного* значения (ст. 3,12,32,33, гл. 8); *муниципальная собственность, муниципальные жилищные фонды, муниципальные учреждения здравоохранения, муниципальные образовательные учреждения* (ст. 8,9,40,41,43).

Термин «муниципальное право» впервые в российском законодательстве употребляется в ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.

Следовательно, используя термин «муниципальное право», мы рав­ным образом можем у потреблять термин «местное право» или «право местного самоуправления», понимая под этим, во-первых, новую от­расль российского права, во-вторых, новую отрасль знания — науч­ную дисциплину. На их основе образуется новая учебная дисциплина — *«Муниципальное право России».*

***Под муниципальным правом*** понимается *комплексная отрасль рос­сийского права, содержащая совокупность правовых норм, которые за­крепляют и регулируют общественные отношения, возникающие на уровне местного самоуправления.* Поэтому справедлива точка зрения, что му­ниципальное право — это право местного самоуправления.

**2. Предмет муниципального права**

*Предмет отрасли муниципального права,* те общественные отно­шения, которые регулируются муниципально-правовыми нормами.

Такие отношения можно подразделить на следующие группы:

• отношения, связанные с участием местного самоуправления в осуществлении народовластия;

• отношения, связанные с определением правовых, территориаль­ных, экономических, финансовых основ местного самоуправления;

• отношения, связанные с организацией местного самоуправле­ния, организационно-правовой структурой местной власти;

• отношения, возникающие в ходе осуществления гражданами Российской Федерации права на местное самоуправление в форме пря­мого волеизъявления либо через выборные и другие органы местного самоуправления;

• отношения, возникающие при осуществлении предметов веде­ния и полномочий местного самоуправления: с одной стороны, соб­ственных полномочий по решению вопросов местного значения, ас другой —отдельных государственных полномочий, которыми наде­лены органы местного самоуправления;

• отношения, связанные с реализацией гарантий на осуществление местного самоуправления, в том числе с судебной защитой местного самоуправления;

• отношения, вытекающие из ответственности органов и должност­ных лиц местного самоуправления перед населением, государством, отдельными физическими и юридическими лицами.

Особенности содержания муниципального права связаны с *комп­лексным характером муниципального права;* последнее не относится к основным отраслям российского права, оно производно от других отраслей. Его комплексный характер проявляется в том, что многие об­щественные отношения, возникающие на местном уровне, регулиру­ются нормами других отраслей права, а именно: конституционного, административного, гражданского, финансового, земельного. В этом специфика муниципально-правовых норм, поскольку они одновре­менно являются и нормами основных отраслей права, и нормами му­ниципального права.

Муниципальное право регулирует общественные отношения, воз­никающие на местном уровне, различными способами и приемами, которые в своей совокупности принято называть *методами правового регулирования.* В их числе — предписания, дозволения, запреты.

Сточки зрения практики его применения можно дать более развер­нутое определение муниципального права.

***Российское муниципальное право*** — *это комплексная отрасль рос­сийского права, представляющая собой совокупность правовых норм, за­крепляющих и регулирующих местное самоуправление как самостоятель­ный институт гражданского общества, важнейшую форму народовлас­тия; правовые, территориальные, экономические, финансовые основы местного самоуправления; организацию и формы осуществления мест­ного самоуправления; предметы ведения и полномочия местного самоуп­равления, гарантии его осуществления, ответственность органов и долж­ностных лиц местного самоуправления.*

**3. Муниципальное право как научная дисциплина**

Муниципальное право как *научная дисциплина,* так же как и одно­именная отрасль, ныне находится в процессе своего становления. Му­ниципальное право доктринально выступает составной частью юрис­пруденции и имеет своим содержанием изучение отрасли муниципаль­ного права, т. е. муниципально-правовых норм, институтов, отношений. Таким образом, *под научной дисциплиной муниципального права следу­ет понимать систему научных идей, концепций, знаний об общественных отношениях, возникающих на местном уровне в связи с организацией и функционированием местного самоуправления.* Как отрасль юриди­ческой науки муниципальное право использует различные *методы на­учного познания:* исторический, системный, сравнительный, статисти­ческий, социологический и другие.

Источниками муниципального права как научной дисциплины слу­жат труды отечественных и зарубежных ученых, законы и другие нор­мативные правовые акты, практика реализации муниципально-право­вых норм в деятельности органов местного самоуправления. А приоритетным источником муниципального правоприменения является опыт станов­ления и развития земского и городского самоуправления, накоплен­ный в дореволюционной России, а также идеология советского строи­тельства, основным содержанием которой было социальная организа­ция жизни народа и управление им через местные советские органы государственной власти.

Появление и развитие муниципального права в России тесно связа­ны с теорией и историей государства и права, с конституционным, ад­министративным, финансовым, земельным правом и другими науч­ными дисциплинами, поскольку предметом их изучения являются различные аспекты местного самоуправления, а также другими обще­ственными науками, которые своими способами и методами изучают местную сферу общественной жизни.

**4. Муниципально-правовые нормы (МПН)**

*Муниципально-правовые нормы —* это нормы права, которые закреп­ляют и регулируют общественные отношения, возникающие на мест­ном уровне, т.е. в процессе организации и функционирования местно­го самоуправления. Наряду с общими чертами, присущими всем правовым нормам, муниципально-правовые нормы имеют свои осо­бенности.

Во-первых, они складываются, с одной стороны, из норм, установ­ленных государственными органами в результате их правотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях, а с другой -из общеобязательных сфер деятельности, установленных самими орга­нами местного самоуправления, которые не входят в систему государ­ственных органов, в результате их нормотворческой деятельности на местном (в негосударственном) уровне.

Во-вторых, специфика муниципально-правовых норм заключена в их предназначении, многие из них отражают одновременно муници­пальное право в составе комплексной отрасли российского права и ос­новополагающие права — конституционное, финансовое, админист­ративное и другие в составе основной отрасли российского права.

Причем с развитием и укреплением правовой базы местного само­управления (что связано с принятием федеральных и региональных законов, специально регулирующих различные сферы общественных отношений, которые возникают на местном уровне) муниципально-правовые нормы приобретают все более самостоятельное значение и становятся приоритетными по отношению к нормам, содержащимся в других законах. Ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо закрепляет положение о том, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муници­пального права, не могут противоречить Конституции Российской Фе­дерации и названному Федеральному закону. В случае противоречия применяются положения Конституции Российской Федерации и ука­занного Федерального закона.

Для более глубокого уяснения особенностей муниципально-правовых норм их принято *классифицировать по различным основаниям (критериям).*

**По *субъекту*** *правового регулирования,* по тем общественным отно­шениям, которые регулируются этими нормами, они делятся на нор­мы, закрепляющие:

местное самоуправление как важнейшую форму народовластия;

основы местного самоуправления;

формы его организации и осуществления;

предметы ведения и полномочия местного самоуправления;

гарантии местного самоуправления;

ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

По ***характеру***содержащихся в них *предписаний —* на управомочивающие, обязывающие, запрещающие, отсылочные.

**По *степени определенности*** содержащихся в них *предписании* — на императивные и диспозитивные.

**По *действию во времени и пространстве*** *—* на нормы, действующие постоянно, и нормы, действующие определенное время; на нормы, дей­ствующие на всей территории Российской Федерации или на террито­рии ее субъектов, либо в пределах территории отдельного муници­пального образования.

По ***юридической силе*** *—* на нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах и федеральных законах, конституциях, уставах, законах субъектов Российской Федерации, других нормативных правовых актах, и нор­мы уставов муниципальных образований, нормативных актов органов и должностных лиц местного самоуправления.

Нормы муниципального права подразделяются также: на нормы об­щего регулирования (общерегулятивные) и нормы конкретного, под­робного регулирования; на материально-правовые и процессуальные.

**5. Муниципально-правовые институты**

Совокупность норм, близких по объекту и характеру правового ре­гулирования, образует ***муниципально-правовой институт.*** К числу ин­ститутов муниципального права относятся:

А)местное самоуправление как самостоятельный институт граждан­ского общества, важнейшая форма народовластия;

Б)основы местного самоуправления, в рамках которого можно выде­лить пединституты — правовые, территориальные, экономические, финансовые основы местного самоуправления;

В)формы местного самоуправления, в котором выделяются пединсти­туты — формы прямого волеизъявления граждан (местный референ­дум, муниципальные выборы, собрания (сходы) граждан и др.), орга­ны местного самоуправления, подразделяющиеся на представитель­ные органы, глав муниципальных образований, другие органы и должностные лица, создаваемые в соответствии суставом муниципаль­ного образования;

Г)предметы ведения и полномочия местного самоуправления, кото­рые подразделяются на собственные полномочия, т.е. вопросы местно­го значения, и на отдельные государственные полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления;

Д)гарантии местного самоуправления;

Е)ответственность органов и должностных лиц местного самоуправ­ления.

Все эти муниципально-правовые институты являются одновремен­но структурными элементами *системы российского муниципального пра­ва.* Построение системы муниципального права обусловлено основа­ми местного самоуправления, закрепленными Конституцией Россий­ской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» -основополагающим для муниципального права как отрасли россий­ского права. Данную систему нельзя представлять как завершенную конструкцию. По мере укрепления правовой базы местного самоуп­равления и обогащения практики его развития эти элементы будут совершенствоваться, и уточняться, наполняться как новыми жизненными реалиями, так и научными достижениями.

В настоящее время система муниципального права включает в себя следующие основные структурные элементы:

1) местное самоуправление как самостоятельный институт граждан­ского общества, важнейшая форма народовластия;

2) основы местного самоуправления;

3) формы местного самоуправления;

4) предметы ведения и полномочия местного самоуправления;

5) гарантии местного самоуправления;

6) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправ­ления.

**6. Муниципально-правовые отношения**

Регулируемые муниципально-правовыми нормами общественные отношения, возникающие на местном уровне в процессе организации и функционирования местного самоуправления, образуют *муниципально-правовые отношения.* Субъекты таких отношений разнообразные. Это:

муниципальные образования;

граждане;

население муниципальных образований;

органы местного самоуправления, депутаты, члены выборных орга­нов местного самоуправления;

должностные лица местного самоуправления, муниципальные слу­жащие;

органы территориального общественного самоуправления;

собрания (сходы) граждан;

федеральные и региональные государственные органы;

суды;

общественные объединения, предприятия, учреждения, организации.

**7. Источники муниципального права**

*Источниками муниципального права* являются правовые акты, содер­жащие муниципально-правовые нормы.

Существует три уровня источников муниципального права: феде­ральный, региональный, местный.

На *федеральном уровне* главным источником муниципального пра­ва служит Конституция Российской Федерации. В ней впервые в рос­сийском конституционном строительстве закрепляется местное само­управление как самостоятельный институт гражданского общества, относящийся к основам конституционного строя, устанавливается принципиальное положение о не вхождении органов местного само­управления в систему органов государственной власти, фиксируются исходные начала и принципы местного самоуправления, гарантии его прав.

Важным источником муниципального права выступают федераль­ные законы, которые условно можно подразделить на две разновидно­сти:

1) федеральные законы, специально регулирующие вопросы орга­низации и функционирования местного самоуправления. В их чис­ле — «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г., «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Фе­дерации» от 25 сентября 1997 г., «Об основах муниципальной служ­бы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г.;

2) федеральные законы, составляющие законодательную основу дру­гих отраслей права (административного, жилищного, налогового и т.д.), но в той или иной мере затрагивающие вопросы местного самоуправ­ления. Например, «Об основных гарантиях избирательных прав и пра­ва на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сен­тября 1997 г. с изменениями и дополнениями от 30 марта 1999 г., «О несостоятельности (банкротстве)» от8 января 1998 г., «О граждан­ской обороне» от 12 февраля 1998 г., «О воинской обязанности и во­енной службе» от 28 марта 1998 г., Градостроительный кодекс Рос­сийской Федерации от 7 мая 1998 г., Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая, от 31 июля 1998г., Бюджетный кодекс Рос­сийской Федерации от 31 июля 1998 г. и др. К этой же разновидности относятся федеральные законы, которые наделяют органы местного са­моуправления отдельными государственными полномочиями Россий­ской Федерации с одновременной передачей материальных и финан­совых средств.

К источникам муниципального права относятся федеральные под­законные акты. В их числе: указы Президента Российской Федерации (например, указы Президента Российской Федерации «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Фе­дерации» от 11 июня 1997 г., «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправле­ния в Российской Федерации» от 15 октября 1999 г.); постановления Правительства Российской Федерации (например, постановление Пра­вительства Российской Федерации «О федеральной программе госу­дарственной поддержки местного самоуправления» от 27 декабря 1995 г.); нормативные правовые акты других федеральных органов ис­полнительной власти.

К источникам муниципального права относятся также постановле­ния палат Федерального Собрания Российской Федерации (например, постановление Государственной Думы Федерального Собрания Рос­сийской Федерации «О ходе исполнения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий­ской Федерации» и «Об обеспечении конституционных прав насе­ления на самостоятельное решение вопросов местного значения»); по­становления Конституционного Суда Российской Федерации (напри­мер, постановление по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 17 апреля 1996г.).

К источникам федерального уровня относятся и законы, принятые до Конституции Российской Федерации 1993 г., которые применяют­ся в части, не противоречащей ей.

*На региональном уровне* источниками муниципального права яв­ляются нормативные правовые акты субъектов Российской Федера­ции. Это их конституции и уставы, законы о местном самоуправле­нии, о выборах депутатов представительных органов местного само­управления и глав муниципальных образований, о местном референдуме, о статусе депутата, выборного должностного лица, о му­ниципальной службе, о материальной и финансовой основах местно­го самоуправления, о полномочиях органов местного самоуправле­ния, о собраниях (сходах) граждан, о территориальном обществен­ном самоуправлении, об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

В группу источников муниципального права на этом уровне входят также акты высших должностных лиц субъектов Российской Федера­ции, постановления законодательных (представительных) органов го­сударственной власти субъектов Российской Федерации, акты прави­тельств, других органов исполнительной власти субъектов Россий­ской Федерации, а также решения конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации.

На *местном уровне* источниками муниципального права выступают уставы муниципальных образований, нормативные правовые акты, принятые местным референдумом, органами, главами и другими долж­ностными лицами местного самоуправления.

Кроме того, к источникам муниципального права относятся *обще­признанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации,* которые в соответствии с ч. 4 ст. 15 Кон­ституции Российской Федерации являются составной частью россий­ской правовой системы. Поэтому Европейскую Хартию местного са­моуправления от 15 октября 1985 г., ратифицированную Федеральным законом от 11 апреля 1998 г., необходимо рассматривать в качестве важного источника российского муниципального права. К источни­кам муниципального права следует отнести и договоры, заключаемые между органами государственной власти субъектов Российской Феде­рации и органами местного самоуправления.

8. Положение муниципального права в российской системе права: особенность и значение

Особое положение муниципального права в системе права России связано с тем, что оно определяется как комплексная отрасль права. При раскрытии понятия «комплексная отрасль российского права» следует иметь в виду, что многие нормы и институты муниципального права имеют самостоятельное значение, собственную законодательную базу и поэтому не связаны напрямую с нормами других отраслей пра­ва. Речь идет о таких институтах и пединститутах муниципального пра­ва, как местное самоуправление, — демократическая форма народо­властия, территориальная основа местного самоуправления, способы осуществления местного самоуправления, гарантии его осуществле­ния. Хотя бесспорно, что истоки этих норм, как и норм многих других отраслей, находятся в отрасли российского конституционного права.

Поэтому можно сделать вывод, что значительная часть муниципально-правовых институтов складывается из собственных право­вых норм, не относящихся к другим отраслям права. Большое число собственных норм содержится в законодательстве субъектов Российской Федерации, удельный вес которого в российском му­ниципальном праве становится преобладающим по сравнению с нормами, содержащимися в федеральном законодательстве. Ввиду значительного правового регулирования многих вопросов органи­зации и функционирования местного самоуправления законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации можно говорить о наличии не только российского феде­рального муниципального права, но и о региональном муниципальном праве, т. е. о муниципальном праве соответствующих республик, кра­ев, областей, городов федерального значения, автономной области, ав­тономных округов.

Поэтому муниципальное право по мере дальнейшего развития фе­деральной и региональной законодательной базы местного самоуп­равления будет прогрессировать к самостоятельной основной отрасли российского права.

Вместе с тем в настоящее время часть муниципально-правовых норм проистекает из других отраслей. Особенно это характерно для такого института муниципального права, как предметы ведения и полномочия местного самоуправления. Данное правоотношение включает нормы административного, гражданского, финансового, земельного, жилищ­ного и других отраслей права и законодательства, из которых в итоге и складывается названный институт, занимающий существенное место в системе муниципального права.

Таким образом, комплексный характер отрасли муниципального права обусловлен, с одной стороны, значительным количеством само­стоятельных муниципально-правовых норм, содержащихся в федеральном и региональном законодательстве, специально посвященном пра­вовому регулированию вопросов организации и функционирования местного самоуправления, а с другой — все еще большим числом муниципально-правовых норм, являющихся вторичными, производны­ми от норм, содержащихся в других отраслях права.

Такова двойственная природа муниципального права, которая и обусловливает особенности его места и роли в правовой системе Рос­сийской Федерации.

**II. ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

О *Теория свободной общины*

О *Особенность теории общественного самоуправления*

 *Теория государственного самоуправления: ее сущность*

 *Теория дуализма местного самоуправления: ее специфика*

**9. Теория свободной общины**

Теория свободной общины разработана в начале XIX в. немецкими учеными. Главная направленность ее заключается в обосновании не­обходимости ограничения вмешательства государства в дела общины, которая исторически предшествовала государству. Эта теория, осно­ванная на идее естественного права, исходила из признания общины как естественно сложившегося организма, не зависимого от государ­ства. Идеи теории свободной общины получили отражение в законо­дательстве. В бельгийской Конституции 1831 г., например, наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями, признавалась особая, «общинная», власть.

**10. Особенность теории общественного самоуправления**

Теория общественного самоуправления, пришедшая на смену теории свободной общины, также исходила из противостояния госу­дарства и общества, из признания свободы осуществления своих за­дач местными сообществами. Эта теория выдвигала в качестве признаков самоуправления не государственный, а именно хозяйствен­ный характер деятельности местного самоуправления, усматривала сущность самоуправления в предоставлении местному обществу са­мому ведать своими общественными интересами без какого-либо вме­шательства со стороны государства. При этом на первый план выдви­гались не естественные права общины, а хозяйственная деятельность органов самоуправления. Однако на практике оказалось затрудни­тельным выделить чисто хозяйственные дела местного значения, которые по своему существу отличались бы от дел государственного управления.

Теория общественного самоуправления получила распространение в 60-х годах XIX столетия в русском правоведении. Она была обоснована в работах А.И. Васильчикова, В.Н. Лешкова, которые исходили из права местных учреждений самостоятельно заниматься местными хозяйственными и общественными делами, из независимости местно­го самоуправления от государства.

**11. Теория государственного самоуправления: ее сущность**

Теория государственного самоуправления разработана немецкими учеными XIX в. Лоренцом Штейном и Рудольфом Гейстом. Суть этой теории в том, что самоуправление рассматривается как одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия местного самоуправления даны государством. Однако местное само­управление осуществляется не правительственными лицами, а самими местными жителями, которые заинтересованы в результатах местного управления. В теории подчеркивался именно государственный харак­тер местного самоуправления.

В рамках этой теории принято выделять два основных направле­ния — политическое, связанное с именем Р. Гейста, и юридическое, которое связывается с Л. Штейном.

Сторонники политического направления связывали самостоятель­ность органов самоуправления с порядком их формирования. Гейст полагал, что местное управление должно осуществляться почетными людьми из местного населения на безвозмездной основе. Это должно достигаться путем выборности или назначаемости должностных лиц самоуправления, которые осуществляют свои функции местного уп­равления бесплатно.

Сторонники юридического направления видели самостоятельность органов самоуправления в том, что они являются не непосредствен­ными органами государства, а органами местного сообщества, на ко­торые государство возлагает осуществление определенных полномо­чий государственного управления. Штейн рассматривал местное са­моуправление как территориальный коллектив, обладающий статусом юридического лица, вступающего в правовые отношения с государством.

Государственная теория самоуправления получила свое распрост­ранение в России в 70-х годах XIX в. Ее сторонники В.П. Безобразов' и А.Д. Градовский2 исходили из того, что самоуправление есть понятие политическое, оно действует на правах государственных властей и пред­меты ведения местного самоуправления входят в задачи государствен­ного управления, поэтому нельзя говорить о негосударственном ха­рактере местного самоуправления.

12. Теория дуализма местного самоуправления: ее специфика

Теория дуализма местного самоуправления исходит из двойствен­ного характера муниципальной деятельности — самостоятельного ре­шения местных дел и осуществления на местном уровне определенных государственных функций. Поэтому муниципальные органы, осуще­ствляя управленческие функции, выходят за пределы местных вопро­сов и должны действовать как инструмент государственного управле­ния.

Теория социального обслуживания считает, что основной задачей муниципальных органов является оказание услуг населению, главной целью их деятельности выступает благосостояние жителей.

Названные теории, в особенности *общественная* и *государственная* теории самоуправления, используются и в современный период при разработке различных концепций становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации.