

## Лекция на тему: Муниципальное право и его место в системе российского права

### План:

1. Понятие, предмет и метод муниципального права
2. Принципы муниципального права
3. Система муниципального права
4. Источники муниципального права
5. Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации

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

Муниципальное право, как и любая другая отрасль права, представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих определенный круг общественных отношений.

Понятие *муниципальное право* появилось в российском правоведении сравнительно недавно. Само слово *муниципалитет* (от лат. *municiūm* — 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.

Муниципальное право — **комплексная отрасль права**, сформировавшаяся на стыке нескольких отраслей. В основе данной характеристики муниципального права лежат особенности его предмета: общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, представляют собой сложную, комплексную систему экономических, финансовых, социально-культурных, политических, организационно-управленческих отношений, возникающих в процессе организации и осуществления муниципальной власти, решения населением вопросов местного значения. Комплексный характер муниципального права означает, что это *вторичная отрасль*, которая формируется и развивается во многом «за счет» других, в первую очередь профилирующих, отраслей, заимствуя у них отдельные нормы и целые институты.

*Муниципальное право* — самостоятельная отрасль права, так как:

1) Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление как один из каналов осуществления народовластия ([ч. 2 ст. 3](#)), наделила население городских, сельских поселений и иных территорий статусом субъекта права ([ст. 8, 9](#));

2) муниципальное право регулирует отношения в сфере местного самоуправления как одной из форм единой публичной власти;

3) местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Местное самоуправление можно рассматривать как элемент системы сдержек и противовесов;

4) местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения, т.е. вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с [Конституцией Российской Федерации](#), федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

**Предмет муниципального права** — отношения в сфере осуществления местного самоуправления. Отношения в сфере осуществления местного самоуправления — деятельность населения, которая:

- ❖ признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации;
- ❖ осуществляется населением самостоятельно и под свою ответственность;
- ❖ направлена на решение непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения;
- ❖ осуществляется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В целом муниципальное право регулирует общественные отношения, совокупность которых можно представить в виде следующих основных групп:

- ❖ отношения, возникающие в результате организации местного самоуправления как института народовластия;
- ❖ отношения, возникающие в процессе реализации права населения муниципального образования, а также отдельного гражданина на местное самоуправление;
- ❖ отношения, возникающие в связи с организацией деятельности представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления;
- ❖ - отношения, связанные с регулированием статуса членов выборных органов и должностных лиц, наделенных полномочиями на отдельные публично-властные функции в сфере местного самоуправления, муниципальной службы, и муниципальных служащих;
- ❖ отношения, связанные с наделением отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления;
- ❖ отношения, возникающие в процессе взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти;
- ❖ отношения, возникающие в процессе межмуниципального сотрудничества.

На основе предмета муниципального права можно сформулировать и его понятие.

**Муниципальное право** представляет собой *совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления организации и функционирования местного самоуправления.*

Следует учитывать, что это определение отражает не все, а лишь основные, наиболее важные характеристики муниципального права.

**Под методом правового регулирования в муниципальном праве** понимается совокупность средств и способов, с помощью которых правовые нормы воздействуют на общественные отношения в системе местного самоуправления, регулируя их.

В связи с тем, что муниципальное право охватывает сферы публичного и частного права, оно сочетает два способа регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления: *императивный* и *диспозитивный*.

**Императивный метод** состоит в том, что в системе местного самоуправления принимаются решения на местных референдумах, собраниях, сходах, представительными и исполнительными органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления, которые обязательны к исполнению всеми субъектами правоотношений, действующими в пределах границ муниципального образования, т.е. в данном случае налицо отношения соподчиненности субъектов правоотношений, зависимость одних от других.

В случае невыполнения решений местного самоуправления, принятых в пределах его компетенции, наступает ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Императивный метод предусмотрен законодательством о местном самоуправлении для депутатов и выборных должностных лиц.

**Диспозитивный метод** заимствован из сферы частного права. Органы местного самоуправления являются юридическими лицами и самостоятельно выступают в гражданском обороте. Они вправе заключать договоры с юридическими лицами, с государственными органами. В данном случае применяется принцип юридического равенства субъектов отношений.

Таким образом, муниципальное право характеризуется сочетанием двух методов регулирования отношений в системе местного самоуправления: императивного и диспозитивного, что и отличает его от других отраслей права.

Муниципальное право воздействует на общественные отношения с помощью таких правовых приемов (способов), как *предписание, дозволение, запрет*, сочетание которых и определяет характер правового регулирования.

В муниципальном праве используется также *метод гарантий*, который широко применяется прежде всего на федеральном уровне правового регулирования местного самоуправления. Особенность этого способа воздействия состоит в том, что государство, признав местное самоуправление особым уровнем власти народа, установив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что местное самоуправление самостоятельно решает вопросы местного значения, приняло на себя обязанность обеспечить не только судебную защиту от нарушений прав местного самоуправления, но и его организационную, финансовую, экономическую самостоятельность.

В муниципальном праве не используется один из методов правового регулирования в качестве основного, специфического, присущего данной отрасли права, а имеет место синтез методов правового регулирования, что обусловлено предметом муниципального права и комплексным характером отрасли «муниципальное право». Все это создает особый режим муниципально - правового регулирования.

## **2. Принципы муниципального права**

Под *принципами муниципального права* понимаются конституционно-правовые нормы, имеющие общеобязательный характер и составляющие основу всей системы нормативных актов о местной публичной власти. Принципы муниципального права имеют двоякое значение. Во-первых, они отражают сущность общественно-политического строя и особенности правового регулирования муниципальных отношений. Во-вторых, они могут быть использованы в правоприменительной практике в случае обнаружения пробелов в законодательстве либо при возникновении противоречий законодательства этим принципам.

Если же в законах о местной публичной власти отсутствуют нормы, регулирующие те или иные отношения, то применяются нормы-принципы, содержащиеся в Конституции РФ. При отсутствии таких норм в законах субъектов РФ, применяются нормы федерального закона либо Конституции РФ.

Принципы муниципального права заложены в его нормах. К ним можно отнести:

- 1) принцип народовластия;
- 2) принцип демократизма в формировании местной публичной власти;
- 3) принцип относительной самостоятельности местной публичной власти и взаимодействия ее с государственной властью;
- 4) принцип внутренней соподчиненности органов и должностных лиц местного самоуправления;

5) принцип сочетания юридического равенства субъектов муниципально-правовых отношений и субъектов гражданско-правовых отношений с административной соподчиненностью;

б) принцип ответственности субъектов муниципально-правовых отношений:

а) имущественная;

б) административная;

в) уголовная;

7) принцип повсеместности развития местного самоуправления.

Принципы муниципального права, равно как и понятие муниципального права, не совпадают с принципами местного самоуправления в силу того, что между муниципальным правом и местным самоуправлением нельзя ставить знак равенства.

Право - это совокупность норм, самоуправление - это публичная власть, которая сама является творцом права.

### **3. Система муниципального права**

Муниципальное право как отрасль права, как научная дисциплина имеет свою систему, основой которой является структура отрасли права, которую она изучает.

*Система муниципального права* представляет собой совокупность комплексов однородных норм муниципального права, регулирующих определенные группы общественных отношений, составляющих предмет муниципального права.

Систему муниципального права составляют *общая* и *особенная* части.

Нормы *общей части* закрепляют принципиальные, общие положения о муниципальном праве, о местной публичной власти, о ее особенностях и правовом положении в системе органов власти и обществе.

**Общая часть** содержит также исторический материал о развитии муниципального права и его теории, с учетом развития местной публичной власти.

Здесь же даны отличия от других отраслей права через предмет, метод, принципы.

**Особенная часть** включает более обширные группы норм публичного и частного права, регулирующих отношения в системе местной публичной власти в целом, и отношения, составляющие каждую их основ местного самоуправления в отдельности.

При этом следует обратить внимание на тот факт, что эти отношения регулируются нормами конституционного, административного, финансового,

налогового, коммерческого, гражданского права и т.д. Поэтому нормы и отношения иногда сложно сгруппировать в институты права, как это сделано, например, в гражданском, уголовном или административном праве, которые являются самостоятельными отраслями.

***Система научной дисциплины муниципального права включает в себя следующие разделы:***

1. Введение в муниципальное право, раскрывающее понятие муниципального права как отрасли права и научной дисциплины, его предмет и источники, историко-теоретические основы местного самоуправления.

2. Понятие, основные принципы местного самоуправления, формы непосредственной демократии, органы местного самоуправления.

3. Основы местного самоуправления, включающие правовые, территориальные и финансово-экономические основы.

4. Вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению, включающие: понятие и формы реализации полномочий органов местного самоуправления, а также конкретные полномочия органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности населения.

5. Гарантии местного самоуправления, включающие: систему гарантий; гарантии, обеспечивающие организационную и финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления; судебную и иные правовые формы защиты местного самоуправления.

6. Контроль деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

7. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. В этом разделе изучаются: виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

#### **4. 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

невхождении 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 6 октября 2003 г.](#), [«Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г.](#), [«О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 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.

К источникам муниципального права относятся федеральные подзаконные акты. В их числе: указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации; нормативные правовые акты других федеральных органов исполнительной власти.

К источникам муниципального права относятся также постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации; постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

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.

## **5. Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации**

В различных странах муниципальное право является либо комплексной отраслью права, либо подотраслью конституционного права или административного права.

При определении места муниципального права в правовой системе Российской Федерации необходимо учитывать ряд обстоятельств. Прежде всего, как уже отмечалось, это комплексный характер отрасли муниципального права. Поэтому муниципальное право связано с целым рядом других отраслей права.

Наиболее тесно муниципальное право связано с конституционным правом и административным правом. Муниципальное право организационно оформилось и выделилось из конституционного права, которое определяет начала и принципы организации местного самоуправления, формы и гарантии осуществления местного самоуправления, его место в системе народовластия. Нормы конституционного права устанавливают основы муниципального права. Все другие правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления, являются нормами муниципального права.

Для муниципального права характерны определенные признаки конституционно-правовых отношений. Прежде всего, права и обязанности субъектов этих отношений прямо или опосредованно связаны с закреплением основных устоев и принципов российского общества и государства, с системой

форм и порядком осуществления народовластия. В силу этого конституционно-правовые отношения играют определяющую роль в системе правоотношений, а муниципально-правовые отношения являются основными там, где осуществляется местное самоуправление.

Муниципальное право тесно связано с административным правом. Административно-правовые нормы устанавливают статус органов местного самоуправления, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность, и их полномочия. Тесная взаимосвязь муниципального права и административного права проявляется также и при регулировании института муниципальной службы.

Существует тесная связь муниципального права и с другими отраслями права. Например, формирование и исполнение местных бюджетов, образование внебюджетных фондов основано на нормах финансового права; право органов местного самоуправления создавать коммерческие и некоммерческие организации, осуществлять свою деятельность в качестве юридических лиц базируется на нормах гражданского права; осуществление контроля за использованием земель на территории муниципального образования регламентируется земельным правом; участие органов местного самоуправления в охране окружающей природной среды относится к экологическому праву и т.д.

### ***Вопросы для самоконтроля***

1. Какая разница между двумя субъектами муниципального права: гражданином и группой граждан?

2. Согласно ст.132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, назовите эти органы.

3. Что определяют государственные органы в муниципальном самоуправлении?

4. Что такое диспозитивный метод муниципального самоуправления?

5. Что такое императивный метод муниципального самоуправления ?

6. В ч .1. Ст. 130 Конституции РФ говорится о населении решающем вопросы местного значения, а попадают ли под это определение несовершеннолетние граждане ?

7. Что такое муниципальная правовая норма?

8. Что обозначает муниципальный нормативный правовой акт?

9.Что такое муниципальное правовое отношение?

10.Являются ли источниками муниципального права решения В.С. и К.С. РФ?