

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

Становление и развитие российского муниципального права в его современной интерпретации неразрывно связано с местным самоуправлением. Именно возрождение в нашей стране в начале 90-х гг. прошлого столетия различных форм и институтов самоуправления потребовало соответствующего изменения законодательства о местных органах власти, а затем обусловило необходимость принятия специальных законов об основах местного самоуправления. Фактически с этого времени и начался отсчет формирования российского муниципального права как самостоятельного правового феномена.

Разработка проблем муниципального права ведется в двух направлениях. Первое связано с попытками теоретического обоснования новой отрасли, определения ее предмета, метода, источников и т. д. В рамках второго направления предпринимаются усилия организационного и методического характера.

Вследствие этого самой распространенной характеристикой муниципального права является его идентификация с местным самоуправлением, выступающим в качестве предмета муниципально-правового регулирования. Нередко по этой причине муниципальное право отождествляется с правом местного самоуправления, а иногда в дополнение к этому воспринимается также как алгоритм муниципальной самоорганизации (местных сообществ) в ее юридическом значении. И такой подход не вызывает принципиальных возражений, поскольку за рамками местного самоуправления муниципальное право объективно существовать не может.

Однако при всей значимости местного самоуправления для уяснения сущности муниципального права нельзя не отметить, что только констатация неразрывной связи этих двух взаимообусловленных явлений не позволяет увидеть содержательное отличие муниципального права от иных отраслей российского права. Представляется, что для этого важно определить конституционную природу местного самоуправления как предмета муниципального права, а также уяснить

специфику складывающихся в сфере муниципальной самоорганизации населения отношений, объективно предполагающих необходимость отраслевой автономизации юридических норм, призванных урегулировать весь комплекс вопросов, связанных с организацией и осуществлением местного самоуправления.

Объектом исследования является муниципальное право как отрасль права.

Предметом исследования – место муниципального права в правовой системе Российской Федерации.

Целью данной работы является характеристика понятия, предмета и норм муниципального права как отрасли права, взаимодействующей с другими отраслями права Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо было решить следующие **задачи** :

1. Раскрыть понятие и сущность муниципального права.
 1. Выявить основные проблемы определения предмета муниципального права.
 2. Охарактеризовать соотношение муниципального права с другими отраслями права.
 3. Раскрыть системный характер дисциплины муниципального права.
 4. Определить источники муниципального права.

Глава I. Понятие муниципального права

1.1 Предмет и метод муниципального права

Вот уже более десяти лет в официальных документах и в научной литературе используется понятие муниципального права как отрасли права, регулирующей общественные отношения, связанные с местным самоуправлением.

Это новое для российской правовой системы понятие, возникшее в связи с утверждением и развитием в нашей стране демократического института, существовавшего до октября 1917 г., но затем упраздненного советской властью. Надо признать, муниципальное право как самостоятельная отрасль полностью не сложилось. Еще предстоит принять немало законодательных актов на

федеральном и региональном уровнях, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, чтобы закрыть пробелы в правовом регулировании местного самоуправления. Должны появиться новые акты, регулирующие муниципальную службу, формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения, в распоряжении ими муниципальной собственностью, формы межмуниципального сотрудничества и др. По-видимому, появится надобность в выделении правового статуса таких категорий муниципальных образований, какими являются сельские поселения и крупные города.

Немало предстоит осмыслить и решить вопросов, касающихся методов регулирования общественных отношений муниципальным правом. Тем не менее нормативного материала, посвященного демократическому институту народовластия, о котором идет речь, накопилось достаточно, чтобы проанализировать истинность некоторых теоретических положений, затрагивающих саму систему норм о местном самоуправлении.

Думается, стоит прежде всего обсудить содержание самого понятия муниципального права, истолкование которого в ряде опубликованных трудов, прежде всего в учебниках для вузов и других учебных заведений, вызывает сомнение.

При всем различии частных в главном, основном многие авторы едины: муниципальное право - это комплексная отрасль права, и отношения, составляющие его предмет, имеют комплексный характер[1]. А как соотносится муниципальное право с другими отраслями права, как сочетаются их предметы и методы? Четких ответов на эти вопросы нет. Отсутствует и ответ на вопрос, почему, ради чего, с какой целью муниципальному праву присвоено «звание» комплексного? И потом, разве есть другие комплексные отрасли права?

Неопределенность, неоправданная расширенность предмета муниципального права, так называемая комплексность отрасли негативно сказывается не только на теории, но и на практике местного самоуправления. Они препятствуют осмыслению системного законодательного регулирования местного самоуправления, затрудняют кодификацию законодательства по этим вопросам. В правоприменении возникают проблемы, связанные с неоправданным использованием методов одной отрасли права, там, где нужно применять методы другой отрасли, иные способы регулирования. Это, в частности, сдерживает развитие гражданско-правовых отношений, использование рыночных рычагов в сферах экономической жизни, участниками которых выступают органы местного самоуправления.

Если муниципальное право - суть комплексная отрасль права, то авторам этой конструкции надо ответить хотя бы на два основных вопроса. Первый: есть ли какая-то часть норм в данном комплексном правовом образовании, предмет которой дает основание для формирования этого образования как муниципального, то есть относящегося непосредственно к организационно-правовой стороне властного института местного самоуправления. Или ее нет вообще, и данная «отрасль» представляет собой собрание других, не относящихся в указанном смысле к местному самоуправлению, отраслей.

Второй. Если такая часть все-таки есть, то как она соотносится с остающейся частью комплексного предмета регулирования муниципального права. Другими словами, в какой степени использует «собственно муниципальное право» другие отрасли права?

На первый вопрос большинство авторов (Н.С. Бондарь, Н.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, В.И. Фадеев и др.) дают в общем единый положительный ответ: да, существует некая часть «собственно муниципального права»[2], которая регулирует организацию местного самоуправления. Но есть и другая его часть. И вот по поводу соотношения в комплексной отрасли «собственно муниципального права» и других ее частей единое мнение отсутствует. По сути дела, кроме общих суждений относительно содержания предмета муниципального права здесь ничего нет.

Общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, представляют собой сложную, комплексную систему экономических, финансовых, социально-культурных, политических, организационно-управленческих отношений [3]. В сущности, все, что происходит на местном уровне, - это и есть предмет муниципального права. Отношения, составляющие предмет муниципально-правового регулирования, имеют комплексный характер, так как связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни[4]. Предмет муниципального права образуют комплексные общественные отношения различных сфер - финансов, налогов, землепользования и др.[5] - таковы типичные суждения о предмете муниципального права.

Во многих изданиях повторяются утверждения о том, что нормы и институты других отраслей права получают в муниципальном праве как бы повторное признание. Какие нормы и институты, в какой мере? Все или только некоторые? Увы, точного ответа не найдешь. Правда, в учебнике О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, третье издание которого, переработанное и дополненное, рекомендовало Министерство образования и науки РФ в качестве учебника для вузов, говорится,

что в муниципальном праве «в силу специфики его предмета доля правовых норм, которые имеют как бы два адреса «прописки», весьма значительна»[6] . Но что такое «весьма значительна»? Три четверти, четыре пятых нормативного материала? Слова «весьма значительна» по сути никак не ограничивают включение норм других отраслей права в муниципальное право. Его предмет становится крайне расплывчатым. О какой отрасли права можно говорить, если ее предмет как таковой не имеет определенных границ? Возникает какая-то всеобъемлющая «сфера» действия муниципального права, в которой отношения регулируются неким правовым массивом, который, если и систематизирован, то главным образом по предметам других отраслей права - конституционного, гражданского, финансового, трудового, административного и т.д.

Ведь каждая сложившаяся отрасль права структурирована как по горизонтали, так и по вертикали. Нельзя же считать, что нормы гражданского права, действующие на территории поселения, городского округа или муниципального района, входят в предмет муниципального права, а «остальные» продолжают действовать в «лоне» собственно гражданского права. Нормы гражданского права действуют на всех уровнях государственной системы. И их совершенно не обязательно вторично «признавать», чтобы «официально» ввести в состав муниципального права, они действуют без всякого такого признания. Точно так же и нормы финансово-бюджетного права. Они тоже представляют собой единую систему норм, и выделять из этой системы локальные ее части, включая их в муниципальное право, нет никакой нужды.

Надо полагать, без этих отраслей права муниципальное право «похудеет». Но это пока. Муниципальное право - отрасль новая, и ее не нужно искусственно расширять. Все 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.

Один из авторов, раздвигая рамки муниципального права, утверждает, что предмет муниципального права значительно шире, чем сама по себе система местного самоуправления. Ну что же, если, так сказать, берегов муниципального права не видно, оно, естественно, разливается за пределы местного самоуправления. Есть и иная точка зрения - о том, что новую отрасль российского права следует по существу считать правом местного самоуправления. Таким образом, предмет муниципального права предлагается уравнивать с системой местного самоуправления.

С точки зрения В.И. Васильева, предмет муниципального права уже, чем местное самоуправление, хотя и связан с ним самым непосредственным образом[7] . И это не только потому, что нет никаких оснований включать в этот предмет какие-то части предметов других отраслей права. Дело еще и в том, что местное самоуправление, будучи по природе институтом, основанным в значительной степени на инициативе населения, может в порядке творческой самостоятельности этого населения создавать и использовать такие формы самоуправления, которые не укладываются, да и не должны укладываться в правовые рамки. Муниципальное право регулирует лишь основные, главные стороны устройства муниципальной власти. А, кроме того, задачи самоуправления на местах решаются на основе обычаев, чрезвычайно разнообразных для различных регионов страны, поддерживаемых не правом, а общественным мнением.

С нашей точки зрения, предмет муниципального права включает в себя нормы права, регулирующие систему местного самоуправления: территориальное устройство местной власти, виды муниципальных образований, взаимоотношения местного самоуправления и государственной власти.

Кроме того, в предмет муниципального права включаются нормы, регулирующие организацию местного самоуправления как разновидности народовластия. Это нормы, регулирующие право граждан на осуществление самоуправления, формы муниципальной прямой демократии, принципы строения, структуру и порядок деятельности органов местного самоуправления, отношения органов местного самоуправления между собой.

Далее, нормы муниципального права определяют компетенционный статус муниципальных образований и органов местного самоуправления. В предмет муниципального права входит совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с институциональными и функциональными характеристиками местного самоуправления.

В предмет муниципального права входят также порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и сами эти полномочия, общие принципы финансового и имущественного обеспечения компетенции органов местного самоуправления, порядок подготовки и принятия муниципальных правовых актов, ответственность (исключая гражданскую, уголовную и административную, регулируемые другими отраслями права).

Содержание муниципального права следует, с нашей точки зрения, рассматривать не как комплексную отрасль права, а как подотрасль конституционного права, регулирующую одну из форм народовластия, а именно - муниципальную власть.

Вообще, выясняя, к какой отрасли права относится та или иная норма, надо определять, каким методом регулирования она снабжена. Метод - это «пробный камень» с помощью которого можно проверить, соединяются ли в одну отрасль правовые институты, отобранные по принципу единства предмета правового регулирования[8]. Не по субъекту - в таком случае все отношения, участниками которых выступают муниципальные образования или их органы, надо относить к предмету муниципального права, что на самом деле не отвечает реалиям. А именно по методу регулирования, ибо каждая отрасль права должна иметь свой, специфический метод или специфическое сочетание методов.

Для муниципального права как публичной отрасли права (подотрасли конституционного права) характерен прежде всего императивный метод - метод властного приказа. Но особенностью муниципального права является сочетание императивного метода с диспозитивным. Речь идет не о правовой автономии решений, связанных с участием органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях, а о вариативности предлагаемых нормами муниципального права решений организационных вопросов (порядка образования территории муниципального образования, создания органов местного самоуправления и др.). Кроме того, для муниципального права, регулирующего автономную сферу общественных отношений, характерен метод рекомендаций органам местного самоуправления. Сравнивая метод муниципального права и метод гражданского права применительно к характеру действия той или иной нормы, можно определить, к какой отрасли права она относится.

Глава II. Система муниципального права

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

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-экономическая 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.

2.1. Источники муниципального права

Источниками муниципального права являются:

1. Конституция Российской Федерации , которая закрепила местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, а также установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Правовому регулированию местного самоуправления в Конституции Российской Федерации посвящена гл. 8 «Местное самоуправление» (ст. 130-133). На основе конституционных норм можно определить следующие параметры правового

пространства местного самоуправления: население муниципального образования самостоятельно решает вопросы местного значения; экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность, право и бремя владения, пользования и распоряжения которой принадлежит населению муниципального образования; система местного самоуправления включает институты непосредственной и представительной демократии, при этом система осуществления местного самоуправления через представителей не исчерпывается выборными органами, а включает в себя и иные органы (исполнительно-распорядительные, контрольные и т.д.); местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; изменение границ таких территорий допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий; органы местного самоуправления имеют самостоятельные полномочия по решению вопросов местного значения (управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, осуществления охраны общественного порядка и др.), а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств; местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту; местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; устанавливается запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Специальной 8-й главой Конституции Российской Федерации конституционные нормы о местном самоуправлении не исчерпываются. Согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления; в ст. 8 установлено, что в Российской Федерации признается и защищается муниципальная форма собственности; в ст. 9 закреплено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности; согласно ст. 15 органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы; в ст. 18 установлено, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность местного самоуправления; согласно ст. 24 органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом; в ст. 32 установлено, что граждане

Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; в ст. 33 закреплено право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; ст. 40 закрепляет обязанность органов местного самоуправления поощрению жилищного строительства, созданию условий для осуществления права на жилище, а также по бесплатному или за доступную плату предоставлению жилища из муниципальных жилищных фондов малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище; в ст. 41 говорится о бесплатном оказании медицинской помощи гражданам в муниципальных учреждениях здравоохранения, а также о принятии мер по развитию муниципальной системы здравоохранения; в ст. 43 гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях и право каждому на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в муниципальном образовательном учреждении; в ст. 46 установлено, что решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд; согласно ст. 72 установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

2. Федеральное законодательство. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[16] устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления и определяет государственные гарантии его осуществления.

Этот Федеральный закон определил правовую основу местного самоуправления, которую составляют: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах, и иные муниципальные правовые акты.

Конкретизация правовых основ деятельности органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности общества и государства определяется в иных законах Российской Федерации и федеральных законах, как, например:

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»; Бюджетном кодексе Российской Федерации, Налоговом кодексе Российской Федерации; Градостроительном кодексе Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации, «О приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации», «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»; «О связи», «О почтовой связи»; Семейном кодексе Российской Федерации; «Об образовании», Основных законах законодательства Российской Федерации о культуре, Основных законах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан; «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О беженцах», «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»; «Об отходах производства и потребления», «Об охране окружающей среды»; «О милиции», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства, иных нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, как правило, детализируются полномочия органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности муниципальных образований. Особое значение здесь имеют акты, регламентирующие организационно-правовые основы поддержки развития местного самоуправления в России (О Конгрессе муниципальных образований), утверждающие программы государственной поддержки местного самоуправления (в частности, Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации), а также решения Правительства Российской Федерации и других федеральных органов о развитии отдельных территорий, закрытых административно-территориальных образований и др.

Среди актов федеральных органов государственной власти особое значение имеют решения судебных органов. В российской юридической науке судебный прецедент традиционно не считается источником права. Однако в настоящее время

постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации играют важную роль в правовом регулировании местного самоуправления в России. С их помощью разрешаются правовые коллизии в сфере местного самоуправления, вызванные принятием нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации.

3. Конституции (уставы), законы и иные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Российская Федерация является федеративным государством, и в становлении и развитии местного самоуправления достаточно значительную роль играют органы государственной власти субъектов Федерации. Поэтому конституции (уставы), законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации также являются источниками муниципального права России. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен круг вопросов в сфере местного самоуправления, регулирование которых осуществляется законодательством субъектов Федерации.

4. Муниципальные правовые акты. Данные акты наряду с федеральными и региональными нормативными правовыми актами имеют важное значение для деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления. В систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Среди муниципальных правовых актов местного самоуправления особое значение принадлежит уставу муниципального образования. В уставе, являющемся своеобразной «муниципальной конституцией», указываются основные положения по организации и деятельности местного сообщества. Как правило, в уставе муниципального образования содержатся не только нормы об организации местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании, но и перечень основных актов местного самоуправления, подлежащих принятию представительным органом и главой муниципального образования, а также порядок подготовки и принятия таких актов, механизм их отмены.

5. *Нормы международного права* также являются источниками муниципального права России. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Следует заметить, что в российском законодательстве отсутствуют четкие критерии того, что нужно понимать под общепризнанными принципами и нормами международного права.

Весьма важное значение в регулировании местного самоуправления в Российской Федерации имеет Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Россия, подписав вышеназванную хартию 28 февраля 1996 г., а 20 марта 1998 г.[17] ратифицировав ее, взяла на себя обязательство соблюдать следующие положения в сфере местного самоуправления: 1) обеспечение права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения; 2) основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Это не должно исключать предоставления таким органам в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий; 3) органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти; 4) при делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям; 5) изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом и др.

При этом в Европейской хартии местного самоуправления содержатся также и иные положения в сфере местного самоуправления, соблюдение которых обязательно для Российской Федерации.

Источниками научной дисциплины муниципального права являются теоретические труды российских и зарубежных ученых в сфере муниципального права, историко-правовые исследования и другие работы, в которых разрабатываются теоретико-

методологические проблемы развития муниципального права, а также учебные, научно-методические и учебно-методические издания, способные оказать помощь в изучении муниципального права России. В первую очередь это научные работы ученых и видных деятелей земского движения дореволюционной России. Немаловажное значение в качестве источников научной дисциплины муниципального права имеют работы по проблемам местного управления советского периода.

Источниками научной дисциплины муниципального права являются также правовые акты как источники отрасли муниципального права. Кроме того, к источникам научной дисциплины муниципального права относится и практический опыт деятельности местного самоуправления. На основе изучения и обобщения такого опыта вырабатываются научные рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Эволюция научной дисциплины муниципального права в России.

Муниципальное право как научная дисциплина в настоящее время еще находится в процессе своего становления. При этом проблемы организации и деятельности власти на местном уровне исследуются учеными на протяжении весьма значительного периода. Вопросы местного самоуправления активно изучались в дореволюционной России. В то время издавалось большое количество научной, общественно-политической литературы по вопросам земского и городского самоуправления.

В советский период правовые аспекты деятельности местных органов власти и управления изучались специалистами государственного и административного права. Необходимо отметить, что в юридической литературе советского периода предпринимались попытки использовать идею местного самоуправления применительно к местным Советам. В 1928 г. была издана книга Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства», в которой автор предпринял попытку «сжато изложить муниципальную науку в целом». Однако в 30-40-е гг. XX в. в большинстве советских юридических исследований отвергалась сама идея местного самоуправления. И только в начале 50-х гг. в работе С.Н. Братуся вновь появляется термин «самоуправление», который, однако, связывался с деятельностью местных Советов[18]. В 1963 г. вышла работа В.А. Пертцика «Проблемы местного самоуправления в СССР», который рассматривал местное самоуправление как часть государственного самоуправления.

Большой вклад в разработку вопросов организации и деятельности местных органов советской власти внесли такие ученые, как И.А. Азовкин, С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, А.А. Безуглов, В.И. Васильев, Р.Ф. Васильев, Л.А. Григорян, А.И. Ким, О.Е. Кутафин, АИ. Лукьянов, АИ. Лепепшин, В.А. Пертцик, АЯ. Слива, Н.Г. Старовойтов, Ю.А. Тихомиров, Я.Н. Уманский, В.И. Фадеев, К.Ф. Шеремет и др.

В настоящее время муниципальное право как научная дисциплина развивается весьма активно. Уже опубликован ряд исследований по данной тематике, появились диссертационные исследования. Возникла и новая научная дисциплина «Муниципальное право России». Ее изучение предусмотрено в соответствии с государственным образовательным стандартом в качестве одной из обязательных дисциплин по специальности «Юриспруденция».

Заключение

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

Предметная определенность - главное условие формирования и развития муниципального права. Предметом муниципального права является круг общественных отношений, складывающихся в сфере местного самоуправления.

При определении предмета муниципального права и особенностей его метода необходимо учитывать целый ряд обстоятельств. Прежде всего, это комплексный характер отрасли права. Местное самоуправление не изолировано от иных общественных отношений, на муниципальный уровень влияют нормы иных отраслей права. Например, реализация прав и свобод человека и гражданина, осуществление основных обязанностей граждан защищены конституционным правом; при осуществлении бюджетных прав муниципальные образования используют нормы бюджетного законодательства; при совершении сделок гражданско-правового характера органы местного самоуправления руководствуются нормами гражданского права и т.д.

В заключение, стоит заметить, что, следуя общепринятой идее муниципального права как межотраслевой правовой отрасли, авторы многих учебников преподносят учащимся муниципальное право «в собственном смысле», отдавая дань другим отраслям права достаточно формально и отводя им отнюдь не

первостепенное место на страницах своих трудов.

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.

Надо полагать, через несколько лет встанет вопрос о более полной кодификации муниципального права. По-видимому, новый федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления (а через какое-то время он наверняка появится) как кодификационный акт отрасли права вберет в себя больше вопросов муниципального права «в собственном смысле» и освободится (во всяком случае, в большей степени, чем сейчас) от норм других отраслей права. В большей степени кодификационными могут стать уставы муниципальных образований, вберущие в себя нормативную основу самоуправления на местном уровне.

Но пока, конечно, нужно работать с имеющимся нормативным материалом. Он уже дает возможность отграничить муниципальное право от других отраслей права, вывести его из «студнеобразного» состояния «комплексной отрасли», в которую помещены разные по правовой характеристике, предмету и методу юридические нормы. Выявление особенностей муниципального права, его самостоятельности поможет становлению и укоренению местного самоуправления.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации: 12 декабря 1993 г. – М.: Известия, 1996.
2. ФЗ РФ О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации: от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ (с изм. и доп. от 22 июля 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. - № 1 (часть I). - Ст. 17.

3. ФЗ РФ О государственной регистрации уставов муниципальных образований: от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ (с изм. и доп. от 18 октября 2007 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 30 (часть I). - Ст. 3108.
4. ФЗ РФ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 35. - Ст. 3607.
5. ФЗ РФ Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации: от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп. от 23 июля 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.
6. ФЗ РФ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 15. Ст. 1695.
7. Указ президента РФ Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: от 15 октября 1999 г. № 1370 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 42. - Ст. 5011.
8. ФЗ РФ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: от 28 августа 1995 № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 21 июля 2005 г.) (утратил силу с 1.01.2009 г.) // Собрании законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 35. - Ст. 3506.
9. Авакьян С.А. Проблемы самоуправления на современном этапе // Право. - 1998. - № 2. - С. 25-28.
10. Байтин М.И. Сущность права. - М.: Закон и право, 2005.
11. Баранова В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. - Новгород, 2000.
12. Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учеб. для вузов - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.

13. Васильев И.В. О предмете муниципального права // Журнал российского права. - 2006. - № 5. - С. 6-15.
14. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учеб. для вузов - М.: НОРМА, 2001.
15. Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебник для вузов. - М.: Юстицинформ, 2005.
16. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. - М.: Юстицинформ, 2007.
17. Краснов МА. Проблема ответственности в местном самоуправлении. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учебное пособие. - М., 1998.
18. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Юристъ, 2006.
19. Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. - М., 1967. - Вып. 11.
20. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Профобразование, 2000.
21. Муниципальное право: Учебник / Под ред. Н.С. Бондаря. - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002.
22. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учеб. - М.: Новый Юрист, 1998.
23. Четвериков В.С. Муниципальное право: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 2001.

[1] См., например: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Юристъ, 2006. - С. 3, 5.

[2] Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учеб. для вузов - М.: НОРМА, 2001. - С. 11.

[3] См.: Муниципальное право: Учебник / Под ред. Н.С. Бондаря. - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. - С. 24.

[4] См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 7.

[5] См.: Выдрин Н.В., Кокотов А.Н. Указ. соч. С. 10.

[6] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 11.

[7] Васильев И.В. О предмете муниципального права // Журнал российского права. - 2006. - № 5. - С. 12.

[8] См.: Баранова В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. - Новгород, 2000. - С. 14.

[9] См.: Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. - М., 1967. - Вып. 11. - С. 18.

[10] Байтин М.И. Сущность права. - М.Закон и право, 2005. - С. 388.

[11] Указ президента РФ Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: от 15 октября 1999 г. № 1370 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 42. - Ст. 5011.

[12] ФЗ РФ Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации: от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп. от 23 июля 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

[13] ФЗ РФ О государственной регистрации уставов муниципальных образований: от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ (с изм. и доп. от 18 октября 2007 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 30 (часть I). - Ст. 3108.

[14] ФЗ РФ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и

дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 35. - Ст. 3607.

[15] ФЗ РФ О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации: от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ (с изм. и доп. от 22 июля 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. - № 1 (часть I). - Ст. 17.

[16] ФЗ РФ Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации: от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп. от 23 июля 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

[17] ФЗ РФ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 15. Ст. 1695.

[18] См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. - М., 1950.