

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

### «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ ПРАВА»

**Ибрагимов Отабек**

магистрант, РУДН,

117198, РФ, г. Москва, улица Миклухо-Маклая, 6

E-mail: [atabek\\_ibragimow@mail.ru](mailto:atabek_ibragimow@mail.ru)

**Чихладзе Леван Теймуразович**

д-р. юрид. наук, доцент. РУДН,

117198, РФ, г. Москва, улица Миклухо-Маклая, 6

### THE MUNICIPAL RIGHT AS COMPLEX INDUSTRY OF THE RIGHT

**Otabek Ibragimov**

master, Peoples' Friendship University of Russia

117198, Russian Federation, Moscow, Miklukho-Maklaya street, 6

**Levan Chikhladze**

dr. jurid. Sci., Associate Professor, PFUR,

117198, Russian Federation, Moscow, Miklukho-Maklaya street, 6

#### АННОТАЦИЯ

В статье подробно рассматриваются основные положения, связанные с понятием и содержанием муниципального права как комплексной отрасли, с учетом предмета и метода правового регулирования.

#### ABSTRACT

The article describes in detail the main provisions related to the concept and content of municipal law as a complex industry, given the subject matter and method of legal regulation.

**Ключевые слова:** муниципальное право, предмет регулирования, российская правовая система, отрасль права, комплексная отрасль права, структура муниципального права, субъекты муниципальных отношений, муниципально-правовые отношения.

**Keywords:** municipal law, subject of regulation, the Russian legal system, branch of law, integrated branch of law, the structure of municipal law, the subjects of municipal relations, municipal law relations.

Современное муниципальное право России является самостоятельной, комплексной отраслью права, которая основывается на правовых нормах публичной и частной природы и регулирует муниципальные общественные отношения, основу которых составляет местное самоуправление. Самостоятельность местного самоуправления составляет сущностную основу муниципального права как отрасли российского права. В контексте развития современной модели местного самоуправления можно говорить о самостоятельности последней, однако абсолютной признать ее вряд ли можно. Такое утверждение вытекает, прежде всего, из положений ст. 12 Конституции РФ 1993 года, согласно которой местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. Важно отметить, что исходя из ч. 2. ст. 2 ФЗ №131 от

2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в законах и иных нормативных правовых актах России слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

Отечественная наука муниципального права явилась порождением возродившегося местного самоуправления в новой России. При всей критичности оценки современного состояния науки муниципального права нельзя не признать в качестве большого достижения стремительный переход от «советского

строительства» и соответствующей ему «квази-науки» к качественно новому уровню научных исследований в соответствующей сфере отношений в течение короткого в историческом плане периода времени.

Что же касается самого процесса становления и развития современной науки муниципального права России, то можно выделить по крайней мере три его основных этапа.

Первый, начальный этап, связан с переходом от «советского строительства» к демократической концепции местного самоуправления. Следует признать, что предварительного научно-теоретического обоснования этот курс на начальном этапе его реализации не имел, что соответствовало общеполитической, во многом стихийной, линии демократических преобразований в стране в рамках так называемой перестройки. Поэтому достаточно логичными выглядели предложенные в данный период романтические идеи муниципализации Советов народных депутатов. Хронологически этот период охватил вторую половину 1980-х гг. («перестроечный» период) вплоть до распада СССР в декабре 1991 г. Следует признать, что многие видные ученые-государствоведы, специалисты в области «советского строительства» и в этих условиях оказались весьма восприимчивыми к новым идеям местного самоуправления, внесли заметный вклад в развитие современной теории местного самоуправления и в конечном счете в становление отечественной науки муниципального права. Среди них – Г. В. Барабашев, К. Ф. Шермет, В. А. Пертцик, А. А. Безуглов и др.

Второй этап – формирование современной науки муниципального права на начальном этапе становления законодательных основ местного самоуправления в условиях новой российской государственности. Этот этап начался в конце 1991 г. (с момента распада СССР) и ознаменовался принятием двух Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и сменившего его от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, ставших нормативно-правовой основой «сплошной» муниципализации низового уровня организации публичной власти в России. В этот же период появляются первые учебники по муниципальному праву России, вырабатываются концептуальные подходы, связанные с уяснением его предмета, содержания основных институтов.

Одновременно муниципальное право получило самостоятельное квалификационное место в номенклатуре юридических наук (в рамках специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право), защищаются первые кандидатские и докторские диссертации. В ряду тех, кто в этот период внес заметный вклад в формирование российской муниципально-правовой науки, такие ученые, как С.А. Авакьян, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, И.И. Овчинников, П.В. Постовой и др. Конечно, они не всегда имеют общие подходы к пониманию муниципального права, к оценке степени его самостоятельности в российской правовой системе, соотношению муниципально-

ципального права с другими отраслями, в особенности с конституционным, административным правом и т.д., что вполне естественно для новой, развивающейся отраслевой юридической науки.

Третий, современный этап развития науки муниципального права сопряжен с обогащением муниципально-правовой теории практикой реализации Федерального закона № 131 с учетом его последующих изменений. В этот период появляются новые монографические исследования и учебники по муниципальному праву как ранее уже известных специалистов, так и других ученых (Е. И. Колушин, А. А. Сергеев, Н. С. Тимофеев, Е. С. Шугрина и др.).

При всем динамизме наука муниципального права испытывает серьезные потребности в качественном обновлении, активизации научных разработок на основе не только общенаучных методов, но и выработки собственной методологии исследований. При этом для анализа муниципально-правовых явлений важно активное использование достижений как других юридических наук (конституционного, административного, гражданского, земельного, экологического права), так и смежных общественных наук – экономики, социологии, психологии, социального управления и т.п.

С учетом особенностей предмета муниципального права важен также поиск оптимального сочетания публично-правовых и частноправовых начал в исследовании соответствующих социально-правовых явлений. Муниципально-правовая наука должна выработать методiku «вычленения» муниципально-правовых аспектов в комплексных (межотраслевых) механизмах правового регулирования соответствующих сфер отношений, что имеет в том числе и практическое значение. Сама же по себе система науки муниципального права (как и соответствующей ей отрасли) должна основываться не на законодательной базе и комментаторском подходе к ней, а на концептуально обоснованных институциональных началах исследования отрасли и соответствующих ей муниципальных отношений.

Актуальна задача обогащения системы категорий муниципально-правовой науки. В ее основе, как и всей системы муниципально-правового регулирования, лежит категориальная триада: во-первых, местное сообщество (местное население); во-вторых, муниципальная власть; в-третьих, муниципальная территория (муниципально-территориальная организация гражданского общества). В соответствии с этим требуют обоснования отдельные структуры муниципально-правовых понятий и категорий.

Например, применительно к местному сообществу это – понятия индивидуальных и коллективных субъектов местного самоуправления, муниципальных прав граждан и местных сообществ, категория самоуправленческого статуса личности и т.п. От уровня развития муниципально-правового статуса личности зависит мера свободы и ответственности человека в местном сообществе, его юридические возможности участвовать в муниципальной жизни, пользоваться соответствующими социальными благами. Муниципальная власть как универсальная категория данной отрасли предполагает необходимость

понятийно-категориальной конкретизации юридической личности органов местного самоуправления как субъектов публичного права, особенностей коллективных и индивидуальных органов муниципальной власти, соотношения с последними понятия «муниципальный орган» (каковым является, например, муниципальная избирательная комиссия), уяснения конституционного понятия «структура органов местного самоуправления» и т.д. Не меньше вопросов, требующих в том числе категориально-понятийного осмысления, касается муниципально-территориальной организации населения, например, их соотношения с административно-территориальным делением государства, территориальными уровнями местного самоуправления и т.п.

Необходимо также преодоление разрыва между теорией и практикой муниципально-правового строительства, более активное участие науки в выработке практических рекомендаций по реализации стратегии муниципально-правовой политики. Цели, пути и содержание развития местного самоуправления и муниципально-правовой науки неразрывно связаны с целями и задачами развития России как демократического правового социального государства, они образуют важное направление долгосрочной государственной политики. В этом плане участие в выработке основных направлений государственной муниципальной политики – важная задача науки муниципального права.

Государственная муниципальная политика по своей сути относится к политико-правовым и одновременно муниципально-правовым категориям. Она отражает соответствующий комплекс как юридических, так и социально-политических, хозяйственно-экономических, управленческих отношений и является отраслевой формой реализации политической деятельности государства, направленной на обеспечение формирования наиболее целесообразных и эффективных в конкретных исторических условиях форм, методов и средств муниципальной самоорганизации населения, а также на управление муниципальным развитием. Как политический процесс государственная муниципальная политика не является строго формальной, учитывает характер, содержание и соотношение различных социальных интересов, связанных с организацией и функционированием местного самоуправления, ориентирована на поиск

взаимоприемлемых, компромиссных решений исходя из актуальной расстановки политических сил. В этом смысле можно согласиться, что Российское государство не может замыкаться на формальном исполнении того, что записано в Конституции РФ, на официальных отношениях с местным самоуправлением. В то же время государственная политика в сфере местного самоуправления – явление не только политическое, но и правовое; это разновидность правовой политики государства, которая должна вырабатываться и осуществляться исходя из конституционных принципов, ценностей и целей местного самоуправления (самостоятельность, солидарность, демократизм, защита прав и свобод человека и гражданина и др.), соответствовать в своих основаниях, пределах и средствах реализации нормам действующего законодательства.

Государственная муниципальная политика реализуется через систему законов и других нормативных правовых актов, в решениях и действиях органов государственной власти и местного самоуправления. Она не сводима ни к муниципальному законодательству, ни к муниципально-правовой практике, а выступает по отношению к ним концептуальной основой, связывающей идеологический, нормативный и практический компоненты местного самоуправления воедино. Это обеспечивается (во всяком случае, должно обеспечиваться) за счет тесной связи государственной муниципальной политики с муниципальным правом. Именно муниципальное право служит главным источником систематизированных знаний об истории, состоянии и закономерностях развития муниципально-правовых институтов, способно оценить, как текущее состояние муниципально-правовой реальности, так и перспективы его развития, спрогнозировать последствия тех или иных инноваций.

С учетом изложенного, государственную муниципальную политику можно определить как научно обоснованную и базирующуюся на конституционных принципах, ценностях и целях планомерную деятельность органов государства, имеющую в целом перспективный (стратегический) характер и направленную на формирование оптимальных на данном историческом этапе развития российской государственности форм, методов и средств местного самоуправления, а также на систематическое усовершенствование муниципальной организации общества.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; с посл. изм. и доп.: СЗ РФ. 2015. № 48. Ст. 6723
3. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996. – 369 с.
4. Муниципальное право / Под ред. В.И. Фадеева. - М.: Проспект, 2014. – 228 с.
5. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. В.А. Виноградова. - М.: Юрайт, 2015. – 361 с.
6. Пертцки В. А. Проблемы местного самоуправления в СССР. М., 1963. – 141 с.
7. Советское строительство / под ред. А. Л. Безуглова. М.: Юрид, лит., 1979. – 74 с.
8. Шермет К. Ф., Барабашев Г. В. Советское строительство. М.: Госюриздат, 1961. – 124 с.