

К ВОПРОСУ О КОМПЛЕКСНОСТИ ПРЕДМЕТА И МЕТОДАХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ОТРАСЛИ ПРАВА

В настоящее время муниципальная отрасль права представляет собой взаимосвязанную совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением местного самоуправления. Своеобразие отношений, регулируемых нормами муниципального права, состоит в том, что «они возникают в особой сфере жизни общества, которую Конституция РФ определяет как «местное самоуправление».¹

В отношении же самого понятия и содержания местного самоуправления на протяжении истории муниципального права высказывалось немало мнений. К примеру, Г. Еллинек определял его как «...государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц»². И. Редлих под местным самоуправлением понимал «... осуществление местными жителями или их избранными представителями тех или иных обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву»³. Л.А. Велихов считал, что местное самоуправление это «... децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действи-

тельность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»⁴.

Однако, если говорить о правовой материи, то следует указать, что в настоящее время местное самоуправление нормативно определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций⁵.

Рассматривая предмет муниципальной отрасли права, следует учитывать, что правовое регулирование местного самоуправления замыкает на местном уровне многие публично-правовые и частно-правовые конструкции. Именно это обстоятельство обуславливает подход к муниципальному праву таких ученых, как О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, в соответствии с которым муниципальное право рассматривается в качестве комплексной отрасли права, так как многие нормы муниципального права, регулирующие на местном (муниципальном) уровне имущественные, финансовые, земельные и другие отношения, являются одновременно нормами гражданского, финансового, земельного и других отраслей права⁶.

Вместе с тем, такие ученые, как И.В. Выдрин, Н.С. Бондарь, Н.Л. Пешин, Е.С. Шугрина, отмечая комплексность муниципального права, доказывают при этом его самостоятельность, несмотря на то, что для муниципального права характерно соединение различных институтов профилирующих и специальных отраслей⁷.

В нашем понимании, комплексность отдельных институтов муниципальной отрасли права, таких как институт муниципальной службы, институт муниципальной собственности, основы местного самоуправления, институт финансовой основы местного самоуправления и некоторых других, отнюдь не свидетельствует о производности муниципального права от каких-либо основных отраслей. Отмеченное мнение обусловлено тем, что Российская правовая система представляет собой сложное, комплексное образование, в рамках которого невозможно выделить отрасль, в составе которой не имелось межотраслевых правовых институтов, состоящих из юридических норм, включаемых в состав других отраслей права. К примеру, в составе конституционного права имеются нормы, определяющие основы института права собственности, являющегося традиционным институтом гражданского права. В составе административного права изучаются отдельные правовые аспекты высших органов государственной власти, составляющих отдельный институт конституционного права.

Можно до бесконечности приводить подобные примеры взаимопроникновения различных от-

* Соловьев Сергей Геннадьевич, заведующий кафедрой Конституционного, административного и муниципального права Южно-Уральского государственного университета, доктор юридических наук.

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. М., 1997. С.5.

² Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С.466.

³ Редлих И. Английское местное самоуправление. СПб., 1908. Т.2. С.462.

⁴ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л. 1928. С.235.

⁵ Ч.2 ст.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 06.10.03 // Российская газета. 2003. 8 октября.

⁶ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С.10.

⁷ См., например: Выдрин И.В. Местное самоуправление в РФ: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект). Диссертация на соискание уч. степ. докт. юрид. наук. Екатеринбург. 1998; Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д, 1998. С. 55-63; Пешин Н.Л. Конституционные основы местного самоуправления // Конституционное законодательство России. М., 1999. С.261-282; Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С.25.