# 1. Муниципальное право РФ как отрасль права, наука и учебная дисциплина. Понятие и сущность местного самоуправления.

**Муниципальное право и его место в системе российского права**

**1.1. 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. *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.

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:

а)    признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации;

б)   осуществляется населением самостоятельно и под свою ответственность;

в)   направлена на решение непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения;

г)    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, регулирую 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.

Муниципальные образования являются собственниками муниципальной собственности. От их имени органы местного самоуправления управляют и распоряжаются муниципальной собственностью.

При формировании муниципальной собственности органы местного самоуправления приобретают движимое и недвижимое имущество путем заключения договоров купли-продажи и т.д.

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.

Преобладание **предписания**в комплексе способов юридического воздействия на общественные отношения характерно для императивного регулирования, которое предполагает субординацию субъектов, прямое подчинение. Правоотношения в данном случае возникают, как правило, в результате и на основании властного предписания. Наличие отношений соподчиненности характерно, например, для административного права, регулирующего управленческие отношения.

**Дозволение,**признающее равноправие сторон, лежит в основе диспозитивного регулирования. Основанием возникновения правоотношений при этом выступает обычно договор. Диспозитивный метод регулирования присущ отраслям частного права: гражданскому, семейному и др. Наиболее сильное воздействие имеет место со стороны норм и институтов *гражданского права.*[Гражданский кодекс РФ](http://www.aup.ru/docs/gk/), как и другие нормативно-правовые акты гражданского законодательства, достаточно широко регулирует имущественные отношения с участием муниципальных образований, других субъектов (участников) местного самоуправления, которые становятся в этом случае одновременно и субъектами гражданского права. В ГК РФ закрепляется положение о том, что «городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами» (п. 1 ст. 124). От имени муниципального образования могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления ([ст. 125 ГК РФ](http://www.aup.ru/docs/gk/s125.htm)). В рамках институтов гражданского права регулируются также отношения муниципальной собственности ([ст. 215 ГК РФ](http://www.aup.ru/docs/gk/s215.htm)) и ее приватизации ([ст. 217 ГК РФ](http://www.aup.ru/docs/gk/s217.htm)), правовой режим муниципальных унитарных предприятий ([ст. 113 ГК РФ](http://www.aup.ru/docs/gk/s113.htm)) и муниципальных учреждений ([ст. 120 ГК РФ](http://www.aup.ru/docs/gk/s120.htm)) и т.п.

Используются в муниципальном праве и **запреты**— способ юридического воздействия на поведение субъектов права, применяемый и при императивном, и при диспозитивном регулировании. Статья 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрещает лишать население городского, сельского поселения независимо от его численности права на осуществление местного самоуправления.

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 качестве примера можно привести ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая устанавливает, что образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. В соответствии с данным Законом федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны обеспечивать муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности (ст. 37).

Можно говорить об особом значении в муниципальном праве метода гарантий. Такая значимость объясняется федеративным характером государства, предоставляющим широкие полномочия субъектам Российской Федерации в области местного самоуправления. В целях обеспечения прав местного самоуправления Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» строго разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. При этом закрепляется, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут ограничивать гарантированные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» права местного самоуправления.

**Таким образом, 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.**

**1.2. 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, допустим, нормы принятого федерального закона вступают в противоречие с нормами Конституции РФ, то для восстановления справедливости при рассмотрении спора суд обязан применить норму Конституции РФ, в силу того, что Конституция обладает высшей юридической силой, чем закон.

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;

6) 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.