

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования**

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
М.В. ЛОМОНОСОВА**

Юридический факультет

На правах рукописи

Усманова Резида Минияровна

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
Доктор юридических наук,
профессор С.А. Авакьян

Москва – 2014

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Публичное регулирование общественных отношений: понятие, содержание, система.....	26
§1. Понятие и содержание публичного регулирования общественных отношений.....	26
§2. Система социальных норм публичного регулирования, воплощающих такое регулирование: политические нормы; право; обычаи и традиции, обыкновения.	46
Глава 2. Основные факторы, влияющие на определение места муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений.....	84
§ 1. Публичные интересы и муниципальное право.....	84
§2. Предмет и объекты муниципально-правового регулирования общественных отношений.....	116
§3. Понятие и виды принципов муниципально-правового регулирования общественных отношений.....	143
§4. Понятие методов и способов публичного регулирования общественных отношений в муниципальном праве.....	159
§5. Соотношение муниципально - правового и иных видов правового регулирования общественных отношений.....	189
Глава 3. Проблемы соотношения и корреляции муниципально-правового регулирования с иными видами публичного регулирования общественных отношений.....	227
§1. Политические институты и муниципальное право.....	227
§2. Местные, исторические, национальные и иные традиции и их значение для муниципально-правового регулирования.....	257
§3. Обычаи, обыкновения и муниципально-правовое регулирование.....	281

Глава 4. Перспективы публичного регулирования общественных отношений на муниципальном уровне.....	304
§1. Проблемы трансформации неправовых социальных норм в муниципально-правовые нормативные установления.....	304
§2. Проблема отказа от муниципально-правовых норм в пользу иных социальных регуляторов.....	324
Заключение.....	341
Библиография.....	346

Введение

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление является показателем того, насколько в России гармонично развивается гражданское общество и правовое государство. Местное самоуправление, будучи соответствующим уровнем публичной власти, наиболее приближенным к населению, направлено в первую очередь на реализацию и защиту всех интересов населения, что обеспечивается посредством закрепления в нормах муниципального права гарантий реализации прав граждан и ответственности органов публичной власти.

Местное сообщество является той средой, в которой человек формируется, включается в процесс политической и правовой социализации, приобретает необходимые качества для решения вопросов, связанных с непосредственной жизнедеятельностью своего территориального коллектива, с конкретной местностью и одновременно играющих важную роль для государства в целом.

В этой ситуации необходимо использовать возможности самого права как особого социального регулятора публичных отношений на местном уровне. Однако какие-то стороны и черты общественно значимого поведения людей, потребностей и интересов остаются вне правового общенормативного регулирования. Здесь особая роль отводится иным социальным неправовым регуляторам - традициям, обычаям, обыкновениям, политическим нормам, которые действуют в муниципальном образовании и посредством которых регулируются публичные отношения в системе местного самоуправления.

Приоритет обеспечения интересов населения и соответственно прав и свобод личности в системе местного самоуправления обостряет проблему соотношения и взаимодействия правовых и неправовых регуляторов общественных отношений. В последние годы проблема взаимодействия и соотношения различных видов соционормативных регуляторов получила наибольшее развитие. Каждый из них, сохраняя свою специфику, выступает

в качестве регулятора особого рода. Виды социальных норм, которые применяются в системе местного самоуправления, имеют самостоятельное значение, наряду с нормами муниципального права.

Только посредством согласованного регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления нормами права и иными социальными неправовыми нормами можно создать условия для эффективного решения вопросов местного значения как в интересах всего населения, так и отдельных слоев.

Многообразие различных отношений, составляющих предмет муниципального права, обуславливает многообразие правовых норм, регулирующих их.

Раскрывая комплексный характер муниципального права как отрасли права и как науки, необходимо рассмотреть место муниципального права в соотношении с другими отраслями права и место науки в системе научного знания. Важно также исследовать место муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений, раскрыть проблемы корреляции муниципально-правового регулирования с иными видами публичного регулирования общественных отношений. Учеными не раз рассматривались проблемы муниципально-правового регулирования отношений в системе местного самоуправления, но при этом главное место в их исследованиях отводилось изучению этого явления и соотношению его с государственно-правовым регулированием. Однако на современном этапе особую актуальность приобретает исследование муниципально-правового регулирования в системе публичного регулирования общественных отношений местного самоуправления, в его соотношении с неправовым регулированием публичных отношений на местном уровне. На сегодняшний день отсутствует монографическое исследование, в котором отражались бы все аспекты соотношения муниципально-правового регулирования и публичного неправового регулирования отношений, рассматривалась способность традиций, обычаев и обыкновений выступать

самостоятельными регуляторами общественных отношений на местном уровне и быть определенными источниками муниципального правообразования.

Данные обстоятельства и обусловили обращение автора к изучению проблемы определения места муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений.

Научная разработанность темы исследования.

Философы, социологи, политологи, культурологи, историки рассматривают в своих трудах место социальных норм в регулировании общественных отношений; правоведы анализируют соотношение социальных норм и права, изучают механизм правового регулирования и особенности публично-правового регулирования общественных отношений, место муниципально-правового регулирования в этой системе.

Труды отечественных исследователей второй половины XIX - начала XX вв. (К.И. Анненков, А.Ф. Брандт, И.А. Ильин, А.И. Каминка, М. Капустин, П.П. Карсевич, Б.А. Кистяковский, М.М. Ковалевский, Н.М. Коркунов, Д.И. Мейер, С.А. Муромцев, Л.И. Петражицкий, А. Романович-Славатинский, П.А. Сорокин, П.П. Цитович, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич, Е.И. Якушкин) заложили качественную основу для осмысления места социальных норм в системе нормативного регулирования общественных отношений, в частности, места обычаев в системе источников права.

В первые послереволюционные десятилетия проблемы соотношения правовых и иных неправовых социальных норм в регулировании публичных общественных отношений, а также способности обычных норм выступать в качестве самостоятельного регулятора общественных отношений рассматривали, в частности, А. Ф. Анисимов, Н.С. Вавин, С.А. Голунский, М.П. Жаков, М.О. Косвен, А. Ладыженский, И.А. Покровский, М.А. Рейснер, В.А. Рязановский, А. Скачко, К.М. Тахтарев .

В советской юридической науке господствовал тезис о монополии государства на издание норм права, соответственно ученые этого периода рассматривали право как продукт государства, а иные социальные регуляторы относили к нормам, которые призваны регулировать отношения в неправовой сфере. Проблемы правового регулирования общественных отношений обстоятельно исследовали в монографиях, статьях, учебниках С.С. Алексеев, В.М. Баранов, С.Н. Братусь, А.М. Витченко, В.М. Горшенев, П.Б. Евграфов, О.С. Иоффе, В.Ф. Коток, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, В.М. Левченко, Р.З. Лившиц, В.О. Лучина, П.Е. Недбайло, В.И. Нижечек, И.Б. Новицкий, А.В. Мицкевич, В.Н. Протасов, А.И. Процевский, Т.Н. Радько, В.М. Семенов, В.Д. Сорокин, Л.Б. Тиунова, Ф.Н. Фаткуллин, А.С. Шабуров, М.Д. Шаргородский, А.Ф. Шебанов, Б.В. Шейндлин, Л.С. Явич, В.Ф. Яковлев. Роли социальных норм в регулировании общественных отношений наряду с нормами права либо в соотношении с нормами права посвящены труды ученых Л.А. Андреева, М.И. Бобневой, С.И. Вильнянского, В.Б. Власовой, Ю.Н. Давыдова, Л.В. Даниловой, О.Г. Дробницкого, С.Л. Зивса, И.С. Зыкина, М.Н. Калужникова, Е.А. Лукашевой, Н.М. Минасяна, Е.М. Пенькова, К.С. Сарингуляна, Ю.Н. Сафроновой, Н.Н. Семеновой, Э.В. Соколова, Р.И. Станисловайтиса, И.В. Суханова, И. Тудосеску, Д.М. Угриновича, Б.А. Урванцева, Б.Х. Цавилова, Е.Н. Черных. Несмотря на распространенную критику принятой в советское время методологии исследований труды данных авторов характеризуются цельностью, полнотой изложения проблем, могут служить одной из основ для современных разработок.

Закрепление местного самоуправления в Основном законе страны, принятие федерального законодательства о местном самоуправлении обусловили появление муниципального права как отрасли права. Огромное количество монографий и статей посвящено современному состоянию местного самоуправления и муниципальному праву как отрасли права - С.А. Авакьян, И.Л. Аламов, А.А. Акмалова, П.А. Астафичев, И.В. Бабичев, О.И.

Баженова, В.А. Баранчиков, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Н.В. Джагарян, А.А. Замотаев, С.Д. Князев, А.Н. Кокотов, А.Н. Костюков, О.Е. Кутафин, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинников, Н.Л. Пешин, Н.В. Постовой, В.Н. Руденко, А.А. Сергеев, В.В. Таболин, Н.С. Тимофеев, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, Л.Т. Чихладзе; муниципально-правовому регулированию и муниципальному правотворчеству - Н.П. Алешкова, Н.А. Антонова, В.И. Васильев, Н.В. Вантеева, Ю.М. Горбуль, А.А. Джагарян, Д.В. Иванов, Е.А. Каминская, С.В. Корсакова, О.В. Марченко, Т.С. Масловская, Е.С. Шугрина, А.В. Юсупов; учету исторических, местных и иных традиций и особенностей в построении местного самоуправления - О.Н. Дубровский, Д.Г. Жаромских, Н.Н. Харючи, М.С. Шайхуллин; феномену публичной власти, разновидностью которой выступает муниципальная власть, - В.В. Болгова, Н.С. Бондарь, Н.М. Вагина, С.А. Громов, В.В. Полянский, В.В. Пылин, С.Г. Соловьев, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин и др.

Механизм взаимодействия права и неправовых социальных норм, применение обычных норм в регулировании публичных отношений проанализированы в трудах А.А. Белкина, Ц.Б. Будаевой, Д.Г. Грязнова, А.В. Дашина, И.Б. Ломакиной, Р.М. Замбулидзе, И.С. Зыкина, А.Ю. Калинина, А.С. Коновалова, Н.И. Кочетыговой, В.А. Кряжкова, О.В. Маловой, Б.Б. Нанаевой, А.И. Поротикова, Д.Ю. Шапсугова, А.Д. Эльмурзаевой, М.Н. Яковлевой.

И все-таки за последние года отсутствуют специальные диссертационные исследования, посвященные определению места муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений, соотношению муниципально-правового регулирования с иными видами публичного регулирования общественных отношений. Вопросы специфики муниципального права как отрасли права затронуты в диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук А.Н. Костюкова «Муниципальное право как отрасль российского права: предмет, режимы, конструкции, система» (Екатеринбург, 2003), в диссертации на

соискание ученой степени кандидата юридических наук Е.Н. Харламовой «Муниципальное право в системе российского права» (Орел, 2011). Имеется всего несколько работ, защищенных на соискание ученой степени кандидата юридических наук по проблемам муниципально-правового регулирования: Ю.А. Горбуль «Муниципальное правовое регулирование: вопросы теории и практики» (Красноярск, 2008); О.В. Марченко «Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений» (Омск, 2004); С.А. Тегенцев «Совершенствование муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации» (Тюмень, 2011). Интересы заслуживают кандидатские диссертации по проблемам муниципального правотворчества: Н.П. Алешкова «Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации» (Екатеринбург, 2010); А.Е. Гавришев «Муниципальное правотворчество в Российской Федерации» (Ростов-на-Дону, 2004); О.А. Потапских «Участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления» (Тюмень, 2011); О.В. Соловьева «Муниципальное правотворчество: структурно-функциональный и понятийно-категориальный состав» (Санкт-Петербург, 2007); К.О. Сергеева «Муниципальное правотворчество в Российской Федерации» (Москва, 2013); Т.П. Шкуратова «Муниципальное правотворчество» (Челябинск, 2011), а также диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук - Н.А. Антонова «Правотворчество органов местного самоуправления» (Москва, 2009). Проблеме определения обычая и правового обычая посвящены диссертационные исследования: С.М. Васильевой «Правовой обычай и обновление права: общетеоретическое обоснование соотношения и взаимовлияния» (Ставрополь, 2011); А.С. Коноваловой «Обычное право в российской правовой жизни» (Москва, 2005); О.В. Маловой «Правовой обычай как источник права» (Екатеринбург, 2002); И.Н. Мироновой «Правовой обычай как источник современного публичного права» (Москва, 2003). В диссертационных работах В.В. Попова «Обыкновения

правоприменительной деятельности» (Волгоград, 2001), А.М. Сагидова «Обычаи и традиции в правовой системе Республики Дагестан» (Москва, 2008), С.В. Сртляна «Право и традиционный образ жизни» (Владимир, 2008), уделяется внимание месту социальных неправовых норм в действующей правовой системе.

В целом, несмотря на наличие научных работ, относящихся к выбранной сфере исследования, ее осмысление остается фрагментированным. Указанное обстоятельство позволяет заключить, что избранная для диссертационного исследования тема нуждается в дальнейшей разработке. Весьма актуальным является проведение критического, цельного, сосредоточенного на юридических проблемах исследования места муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений, основанного на накопленном опыте его теоретического осмысления и современной практике муниципального строительства.

В качестве **целей исследования** поставлены:

- определение роли муниципального права и муниципально-правового регулирования в системе публичного регулирования общественных отношений;
- упорядочение правовых представлений о соотношении муниципально-правового регулирования публичных отношений с иными видами публичного регулирования общественных отношений;
- выявление правовых проблем определения муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений и установление способов преодоления этих проблем.

Задачи исследования. Для достижения названных целей были поставлены следующие задачи:

- 1) Обосновать самостоятельность муниципально-правовой науки (по отношению к теории государства и права) в осмыслении теоретических и практических проблем публичного регулирования общественных отношений

в системе местного самоуправления посредством различных социальных норм.

2) Сформулировать муниципально-правовые представления о факторах, влияющих на определение места муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений: публичных интересах в муниципальном праве, принципах, объектах, предмете и методах муниципально-правового регулирования.

3) Комплексно исследовать проблему соотношения и корреляции муниципально-правового регулирования с иными видами публичного регулирования общественных отношений.

4) Представить трансформацию неправовых социальных норм в муниципально-правовые установления.

5) Выявить проблемы отказа от муниципально-правовых норм в пользу иных социальных регуляторов.

6) Разработать общую муниципально-правовую концепцию взаимодействия муниципально-правового регулирования с иными видами публичного регулирования общественных отношений.

Объектом исследования явились общественные отношения, подвергающиеся публично-правовому регулированию в целом и муниципально-правовому регулированию в частности, а также публичные отношения, подвергающиеся регулированию иными неправовыми социальными нормами.

Предмет исследования составили: научные представления о муниципальном праве как комплексной отрасли права; муниципально-правовое регулирование и совокупность норм, посредством которых осуществляется это регулирование; взаимодействие и взаимовлияние муниципально-правовых норм и иных неправовых норм, регулирующих публичные отношения в системе местного самоуправления.

Теоретической основой диссертационного исследования явились:

- отечественные учения о правовом регулировании, правоотношении, правотворчестве, публичном праве и публичных интересах, источниках права, сформулированные в работах С.С. Алексеева, С.В. Бирюкова, М.И. Бобневой, В.В. Болговой, А.М. Витченко, В.М. Горшенева, А.Л. Захарова, Н.М. Коркунова, В.В. Лазарева, Р.З. Лившица, Е.А. Лукашевой, В.В. Наумкиной, В.С. Нерсисянца, В.В. Полянского, В.Н. Протасова, Н.А. Пьянова, В.А. Сапуна, В.Д. Сорокина, Ю.А. Тихомирова, Ф.Н. Фаткуллина, Д.В. Храмова, В.Е. Чиркина, В.Р. Шарифуллина, Г.Ф. Шершеневича, Л.С. Явича и многих других исследователей;

- научные труды о сущности местного самоуправления, народовластии, о характере муниципального права, предмете и методе муниципально-правового регулирования, соотношении муниципально-правового регулирования и иных видов правового регулирования публичных отношений - С.А. Авакьяна, Н.П. Алешковой, Н.А. Антоновой, П.А. Астафичева, В.А. Баранчикова, И.В. Бабичева, Д.Н. Бахраха, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Ю.А. Горбуль, А.Н. Кокотова, А.Н. Костюкова, О.Е. Кутафина, О.В. Марченко, Т.С. Масловской, А.С. Саломаткина, Н.Л. Пешина, Н.В. Постового, В.Н. Руденко, А.А. Сергеева, Н.С. Тимофеева, А.А. Уварова, Е.С. Шугриной, А.В. Юсупова и других;

- исследования обычаев, обыкновений, традиций, политических норм и их значения для муниципально-правового регулирования, проведенные А.А. Белкиным, Д.Ж. Валеевым, Д.Г. Грязновым, Д.Г. Жаромских, Р.М. Замбулидзе, И.С. Зыкиным, Е.В. Колесниковым, Н.И. Кочетыговой, В. А. Кряжковым, О.В. Маловой, И.Н. Мироновой, Б.Б. Нанаевой, Н.Н. Харючи, Р.И. Станисловайтисом, И.В. Сухановым, М.С. Шайхуллиным и многими другими учеными.

При написании работы были использованы достижения зарубежной науки - К. Бенда-Бекман, Ж.-Л. Бержель, Г.Дж. Берман, В. Вильсон, В. Вундт, М. Гравитц, Р. Густав, Р. Давид, Р. Дарендорф, К. Жоффре-Спинози, Р. Иеринг, Г. Кленнер, Дж. Леббок, Д. Ллойд, Дж. Нейсбит, Н. Неновски, Р.

Пенто, Г.Ф. Пухта, Ф. Регельсбергер, Ж. Робертс, Ж. Страйк, А. Токвиль, Х. Харт.

В качестве **методологической основы** исследования выступил всеобщий метод материалистической диалектики, позволяющий подвергать осмыслению проблемы политико-правовой действительности во всем их практическом многообразии.

Автором использовались общие методы научного познания, в том числе методы эмпирического исследования: наблюдение (например, за практикой деятельности органов местного самоуправления); сравнение (например, норм, регулирующих те или иные отношения в системе местного самоуправления); методы теоретического исследования (например, восхождение от абстрактного к конкретному в суждениях - публичное регулирование - публично-правовое регулирование - муниципально-правовое регулирование); методы используемые как на эмпирическом, так и на теоретическом уровне исследования (например, анализ и синтез). Применение логических законов позволило выявить причинно-следственные связи между отдельными социально-экономическими и правовыми явлениями. В работе применялись также частные методы научного познания, такие как исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический (например, при анализе текстов нормативно-правовых актов).

Нормативно-правовую и источниковедческую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты федеральных органов власти, акты Конституционного Суда РФ, конституции, уставы и иные законы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления, сборники научных и научно-практических конференций, семинаров и «круглых столов».

Научная новизна диссертационного исследования заключается как в выборе и осуществлении комплекса рассматриваемых вопросов, так и в

самых аспектах их анализа. Диссертация является первым комплексным, логически завершенным, монографическим конституционно-правовым и муниципально-правовым исследованием публичного регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления, соотношения муниципально-правового регулирования и иных видов публичного регулирования общественных отношений. В работе впервые предпринята попытка системного подхода к самому понятию публичного регулирования отношений в системе местного самоуправления не только при помощи правовых средств, но и с помощью иных, неправовых социальных норм.

Впервые системно показаны факторы, влияющие на определение места муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений: публичные интересы, метод, принципы, объекты и предмет муниципально-правового регулирования общественных отношений в муниципальном праве.

Новизной является также определение местных, исторических, национальных и иных традиций, обычаев и обыкновений и указание на значение их для муниципально-правового регулирования. Как представляется, знаковым отличием диссертации служит и то, что в ней подвергнуты научному анализу проблема трансформации неправовых социальных норм в муниципально-правовые нормативные установления и проблема отказа от муниципально-правовых норм в пользу иных социальных регуляторов.

На защиту выносятся следующие **научные результаты**:

1. В ходе систематизации теоретико-правовых подходов к определению публичного регулирования общественных отношений раскрыто юридическое содержание употребляемого в диссертации термина «публичное регулирование», предполагающее упорядочение сторон общественной жизнедеятельности посредством нормотворческой деятельности субъектов публичной власти при помощи как правовых, так и других социальных неправовых норм. Публичное регулирование, являясь частью нормативного

регулирования общественных отношений, представлено в виде правового регулирования и неправового в публичной сфере.

Показано, что публичное регулирование в своем содержании имеет следующие элементы: 1) объект (объекты) регулирования – соответствующие общественные отношения; 2) субъекты регулирования – участвующие в процессе субъекты права; 3) основа регулирования; 4) средства регулирования; 5) методы публичного регулирования; 6) цель регулирования; 7) формы и способы регулирования; 8) контроль.

Правовое регулирование включает в себя государственно-правовое регулирование и муниципальное правовое регулирование общественных отношений.

Публичное регулирование характеризуется следующим: участниками публичных отношений выступают органы публичной власти (государство и осуществляющие публичную власть государственные органы, муниципальные органы), а также народ, коллективные образования (территориальные и иные коллективы), политические партии, общественные объединения; в основе публичного регулирования лежит публичный интерес; публичное регулирование есть комплекс воздействий извне, исходящих из субъектов публичной власти, плюс саморегулирование, развертывающееся внутри различных коллективов и общностей.

2. Публичное регулирование общественных отношений осуществляется посредством социальных норм. Наличие в публичном регулировании правовой сферы и неправовой сферы указывает на то, что публичное регулирование общественных отношений осуществляется правовыми нормами и такими неправовыми нормами, как: обычаи, традиции, обыкновения, политические нормы, моральные нормы. Социальные неправовые нормы имеют самостоятельное значение в неправовой сфере, регулируя публичные отношения между различными субъектами, отношения в определенном коллективе, местности, общности. В муниципально-правовой сфере они дополняют существующее правовое регулирование и

согласованно с нормами права обеспечивают удовлетворение интересов населения, поддерживают целостность и относительную устойчивость всей системы местного самоуправления.

3. При характеристике муниципального права как комплексной отрасли права показано, что: в системе местного самоуправления возникают комплексные общественные отношения различных сфер; нормы муниципального права могут относиться как к нормам публичных отраслей права, так и частных отраслей права; нормы, регулирующие отношения в системе местного самоуправления, содержатся в различном отраслевом законодательстве. Комплексность выражается в том, что общественные отношения в системе местного самоуправления урегулированы нормами, различного уровня нормативных актов и, следовательно, внутри системы муниципального права различаются два вида публично-правового регулирования отношений: государственно-правовое регулирование и муниципально-правовое регулирование. Последнее имеет свой предмет - общественные отношения, которые могут быть урегулированы собственными муниципальными нормами: отношения по поводу решения вопросов местного значения, отношения по осуществлению переданных государственных полномочий, отношения по решению местных задач, обусловленных местными традициями, обычаями и особенностями.

Предмет муниципально-правового регулирования общественных отношений уже предмета муниципального права.

4. Различая предмет муниципального права и предмет муниципально-правового регулирования, следует исходить из того, что отношения в системе местного самоуправления регулируются как государственно-правовыми методами, так и муниципально-правовыми методами. Если отношения являются исключительно предметом муниципально-правового регулирования, то воздействие оказывается только методом муниципально-правового регулирования. Среди методов государственно-правового регулирования и муниципально-правового регулирования различают

императивный и диспозитивный методы, методы гарантий. Но среди методов муниципально-правового регулирования выделяется также метод саморегулирования

5. Предмет муниципально-правового регулирования определяется с учетом таких объектов его воздействия, как: устройство и организация муниципальной власти; вопросы местного значения; отдельные государственные полномочия, которыми могут законом наделяться органы местного самоуправления с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств; местные, исторические и иные традиции, обычаи и особенности.

6. Объекты муниципально-правового регулирования являются «пограничным» рубежом и средством взаимодействия с другими отраслями права. В муниципальном праве выделяются две группы объектов: объекты, на которые воздействуют чисто муниципальные нормы, и объекты, которые подвергаются воздействию со стороны норм других отраслей права. Соответственно, муниципальное право может полностью и самостоятельно регулировать ту или иную группу общественных отношений (например, отношений, связанных с организацией представительного органа местного самоуправления, с сохранением традиций, использованием обычаев), выступать равноправным партнером в совместном регулировании (например, с административным правом в отношениях по муниципальной службе), осуществлять субсидиарное воздействие (например, в бюджетных отношениях), отдавая приоритет другим отраслевым нормам, либо, наконец, совсем не участвовать в правовом регулировании. Устанавливать общие рамки регламентации муниципальное право не в состоянии в виду производности от конституционного права, нормы которого и устанавливают общие рамки деятельности всей системы местного самоуправления.

7. Сфера муниципально-правового регулирования определяется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также уставом конкретного муниципального образования с учетом его

особенностей. В нее входят отношения, которые составляют предмет муниципально-правового регулирования, и неурегулированные отношения, которые могут быть урегулированы собственными муниципальными нормами и должны быть урегулированы ими. В этой сфере допускается «существование» наряду с муниципально-правовыми нормами и иных социальных регуляторов, так как на поведение участников муниципальных отношений влияют и обычаи, политические нормы и традиции. Со сферой муниципально-правового регулирования тесно связан вопрос о его пределах. Необходимо, во-первых, определить пределы муниципально-правового регулирования и неправового регулирования в системе местного самоуправления, и, во-вторых, рассмотреть пределы государственно-правового регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления. В любом случае регулировать муниципальными нормами необходимо только те общественные отношения, которые объективно нуждаются в таком регулировании. Пределы связаны с необходимостью сохранять саморегулирование общества (муниципального сообщества), не вмешиваться в те сферы жизни, которые обеспечиваются саморегулированием.

8. Принципы муниципально-правового регулирования – это руководящие идеи, предпосылки, которые могут быть использованы в качестве базиса для построения норм муниципального права. Они должны быть отражены в соответствующих нормах, которые направлены на регулирование отношений в системе местного самоуправления.

В диссертации сделан вывод о том, что в основе муниципально-правового регулирования лежат следующие уровни принципов: а) принципы, характерные для всей системы права (общеправовые принципы); б) принципы, характерные для публичной отрасли права; в) межотраслевые принципы (исходя из комплексности муниципального права); г) собственно принципы муниципального права.

В этой классификации учитываются традиционные подходы к правовому регулированию общественных отношений. Однако помимо данных принципов выделяются и такие, которые, так или иначе, отражают специфику и сущность местного самоуправления, и могут быть закреплены в собственных муниципально-правовых нормах. Это: 1) принцип учета местных, исторических и иных традиций, обычаев и особенностей; 2) принцип учета особенностей территорий, на которых осуществляется местное самоуправление.

9. В результате обобщения взглядов ученых в диссертации предлагается исходить из того, что в муниципальном праве в рамках его предмета отражаются публичные интересы, которые в совокупности представляют собой некоторую целостную систему, в ней разные интересы оказывают друг на друга взаимное влияние и вместе с тем складываются в определенную иерархию. Публичные интересы в муниципальном праве в зависимости от их носителей подразделяются на интересы государства, интересы населения, интересы отдельной части населения (коренных малочисленных народов, национальных, религиозных объединений и иных слоев местного сообщества). Данные интересы реализуются посредством деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, органов местного самоуправления, непосредственной деятельности самого населения, общественных объединений и различных групп по национальному, религиозному и иным признакам.

10. Политические отношения в системе местного самоуправления можно разделить на две группы: политические отношения, урегулированные нормами права, и политические отношения, не урегулированные правом, но урегулированные политическими установлениями. В свою очередь первая группа отношений в рамках темы исследования может быть представлена чисто муниципально-политическими отношениями и другими политико-правовыми отношениями, которые либо возникают в пределах территории муниципального образования, либо могут выходить за ее пределы.

Необходимость в регулировании политических отношений нормами муниципального права может быть обусловлена рядом обстоятельств: если такое регулирование выгодно самим участникам подобных политических отношений, поскольку закрепляет гарантии их существования и деятельности; если без такого регулирования субъекты политических отношений не в состоянии обеспечить учет взаимных интересов; если регулирование необходимо в интересах стабильного развития местного самоуправления и способствует определению рамок функционирования соответствующих общественно-политических институтов на муниципальном уровне.

11. Традиции как передаваемые из поколения в поколение нормы поведения, отражающие социальные устои и психологические установки общности людей являются самостоятельными социальными регуляторами общественных отношений в неправовой публичной сфере, где играют заметную роль. Значение их для муниципально-правового регулирования в том, что: 1) с целью развития, сохранения или возрождения исторических и иных местных традиций могут быть изданы муниципально-правовые нормы, а также утверждены ими планы и программы социально-экономического развития муниципального образования; 2) традиции могут лежать в основе муниципально-правовых норм, т.е. не являясь источником права, они вызывают к жизни источники муниципального права; 3) в процессе решения вопросов местного значения, издания различных муниципальных правовых актов необходимо учитывать местные, исторические, национальные и иные традиции.

12. Обычные нормы играют важную роль в муниципальном регулировании, они тоньше и глубже учитывают особенности развития того или иного муниципального образования, местные, культурные, исторические, национальные и этнические особенности, а также специфику конкретных общественных отношений, выступающих для них в качестве объекта регулирования. Игнорирование этих обстоятельств может привести к

нежелательным асоциальным последствиям. При этом необходимо гармонично сочетать нормы муниципального права и иные социальные неправовые нормы, чтобы обеспечить тот результат, который они не могут полностью достичь по отдельности.

13. Обычаи в системе местного самоуправления подразделяются на местные обычаи, обычаи определенных групп населения, проживающих на территории муниципального образования, и обычаи в деятельности органов местного самоуправления.

Роль обычаев для муниципально-правового регулирования общественных отношений, выражается в том, что: во-первых, на их базе зарождаются нормы муниципального права (путем трансформации их в муниципально-правовые установления); во-вторых, обычаи как определенные сложившиеся правила поведения действуют (могут действовать) наряду с правом, выступая в качестве альтернативы нормативному правовому акту, если только это разрешено законом, и в случае отсылки к ним в этом нормативном правовом акте (санкционирование обычая путем отсылки к нему в тексте акта); в-третьих, обычай как неправовой регулятор дополняет имеющееся муниципально-правовое регулирование и государственно-правовое регулирование общественных отношений на местном уровне (молчаливое санкционирование).

14. От обычаев, которые характеризуются устойчивостью, многократностью применения в деятельности органов местного самоуправления, необходимо отличать обыкновения. В системе местного самоуправления обыкновения можно рассматривать в качестве сложившейся практики в деятельности органов и должностных лиц, включая в некоторых случаях и правоприменительную практику исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Это распространенная, но ни для кого не обязательная практика, определенный образец, которым можно воспользоваться. Значение обыкновений в том, что они дополняют существующее муниципально-правовое регулирование.

15. Социальные неправоые нормы могут превратиться в муниципально-правовые установления в процессе их трансформации, т.е. закрепления их содержания в тексте муниципального нормативного правового акта. Трансформацию, при которой появляется норма позитивного права, необходимо отличать от санкционирования обычая путем отсылки к нему в тексте нормативного правового акта, в результате чего обычай не теряет своих свойств. Трансформация может происходить по-разному.

- Возможна трансформация, при которой все правило поведения будет включено в муниципально-правовую норму, т.е. изменяется сама форма социальной нормы, но не ее содержание.

- Муниципально-правовая норма, приходя на смену обычаю, вносит определенные уточнения, делающие конкретное правило более четким.

- Трансформация в форме частичной преемственности в праве, когда не все элементы обычая или иной социальной нормы будут усвоены в правовых нормах, а только часть, однако в норме обязательно должно присутствовать содержание обычая.

- Не исключается трансформация нескольких обычаев в одну норму права, т.е. норма появляется как синтез нескольких обычаев.

В диссертации отмечено и то, что при трансформации могут возникнуть такие проблемы, как: сужение сферы неправоого регулирования, и возможность возникновения ситуации «зарегулированности» общественных отношений; чрезмерное вмешательство органов местного самоуправления в общественную жизнь. Сделан вывод о том, что трансформируются лишь значимые, социально полезные для всей муниципальной жизни правила, в которых правотворческий орган видит способность этих правил юридически упорядочить сложившиеся отношения, При трансформации необходимо определиться с тем, в каких случаях правовое регулирование, в отличие от иного социального регулирования, будет уместным и не нарушит баланса прав и свобод человека и гражданина. Замена обычной нормы муниципально-правовым установлением может

привести к сужению соответствующего института и негативно сказаться на правах субъектов муниципально-правовых отношений.

16. Трансформацию неправовых социальных норм в муниципально-правовые установления можно считать формой муниципального правоустановления. Муниципальное правоустановление – это единый процесс возникновения норм муниципального права от их зарождения в реальных общественных отношениях до закрепления в соответствующих муниципально-правовых актах. Муниципальное правотворчество - только часть масштабного процесса, называемого «правообразованием», в ходе которого формируется право, так как право имеет прежде всего социальное, а не государственное происхождение. Муниципальное же правоустановление это завершаемый процесс правообразования (от процесса естественного зарождения права до закрепления их в муниципально-правовых актах).

17. В урегулированных нормами муниципального права отношениях, отказаться от муниципально-правовых установлений в пользу иных социальных неправовых норм можно лишь при соблюдении в совокупности следующих условий: 1) если мы имеем дело с первичным муниципально-правовым регулированием отношений; 2) если это будет способствовать учету местных, исторических и иных традиций и особенностей в интересах населения; 3) если такой отказ не будет признан как неисполнение полномочий органами местного самоуправления по решению вопросов местного значения, обусловленных местными и иными традициями, обычаями и особенностями.

Отказаться от регулирования собственными нормами неурегулированных отношений, находящихся в сфере муниципально-правового регулирования в пользу иных социальных неправовых норм, возможно, если: 1) отношения связаны с местными историческими и иными традициями и особенностями; 2) не будут ущемлены права населения; 3) в результате социальное неправовое регулирование не вступит в противоречие требованиями действующего законодательства.

В современных условиях обычаи, традиции, обыкновения подлежат применению в сфере муниципально-правового регулирования в пределах определяемых законодательством и собственными муниципальными правовыми актами, и являются действенным средством восполнения пробелов. Однако нельзя злоупотреблять постоянным отказом от муниципально-правовых установлений в сфере муниципально-правового регулирования в пользу иных социальных неправовых норм. Место иных социальных норм безусловно ощутимо в неправовой сфере, что касается правовой сферы, то здесь должно господствовать право.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных соискателем выводов в совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации, в правотворческой деятельности органов местного самоуправления, а также в правоприменительной деятельности и в сферах, где в качестве социальных регуляторов выступают иные неправовые социальные нормы. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в качестве базы для дальнейших научных разработок в этой области, в преподавании муниципального права Российской Федерации, теории государства и права, специальных правовых курсов и других дисциплин, а также при подготовке учебно-методических пособий.

Апробация результатов исследования. Диссертация прошла обсуждение на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Основные положения проведенного исследования докладывались на всероссийских, межрегиональных и региональных научных и научно-практических конференциях и семинарах, проводившихся в МГУ имени М.В. Ломоносова, Российской академии правосудия, Евразийского научного исследовательского института проблем права, Башкирской академии государственной службы и управления при

Президенте Республики Башкортостан, Институте экономики, управления и права (г. Казань).

В 2011 - 2013 годах автором читались учебные курсы в рамках программы интенсивного обучения глав муниципальных образований, депутатов и муниципальных служащих.

Основные результаты диссертации отражены в 50 научных публикациях автора общим объемом более 100 печатных листов. В их число входят: три индивидуальные монографии, 22 статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК для опубликования результатов докторских диссертаций по праву.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, четырех глав, объединяющих одиннадцать параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников и научной литературы.

Глава 1. Публичное регулирование общественных отношений: понятие, содержание, система

§ 1. Понятие и содержание публичного регулирования общественных отношений

В юридической литературе термин «публичное регулирование» не получил своего распространения. Ученые предпочитали и предпочитают использовать категории «правовое регулирование», «государственное регулирование», «нормативное регулирование», «индивидуальное регулирование», «социальное регулирование», «государственно-правовое регулирование», «законодательное регулирование», «локальное правовое регулирование».

Видимо, это связано с тем, что отечественное правоведение удовлетворялось правовым и государственно-правовым регулированием (что, по сути, отождествлялось). Особая роль при этом отводилась государственной власти и государству, как монополисту в сфере правотворчества. Однако, в настоящее время, помимо государственной власти, выделяются также муниципальная власть, институты прямой демократии, хотя и связанные с публичной властью, но все-таки имеющие самостоятельное значение, кроме того - политические партии и иные общественные объединения, которые выполняют возложенные на них публичные функции, и ряд ученых относит их к категории «общественной власти»¹.

В настоящее время ряд ученых рассматривает понятие «публичное регулирование» в связи с публичным управлением, как одну из его функций, направлений осуществления². Так В.Е. Чиркин пишет: «Публичное управление — это нормотворческая, распорядительная, контрольная,

¹ См. об этом в частности: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс в 2-х т. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М., 2010. С. 379-380.

² См: Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. М.: Юрист, 2004. С. 38-41.

организационная и иная деятельность. Она осуществляется на основе установленных норм, правил, процедур»¹. Другие, не рассматривая в общем смысле данное понятие, прибегают сразу к рассмотрению публичного права и связанного с ним публично-правового регулирования². «Природу публично-правового регулирования нельзя понять без современных представлений о динамике публичного права», - пишет Ю.А. Тихомиров³.

Как известно, общество поддерживает стабильность своей жизни двумя основными средствами: властным управлением и нормативным регулированием. С помощью власти деятельность различных субъектов направляется на достижение общих целей. С помощью же нормативного регулирования согласовываются (упорядочиваются) отношения между ними⁴. Функционирование власти осуществляется на трех уровнях социальной структуры общества: общественном, охватывающим, сложные социально-политические отношения, публичном и частном. «Частный уровень действует в малых группах, публичный же включает в себя универсальную (государственную власть) и корпоративную (территориальную, ассоциативную) власть», - пишет В.Е. Чиркин⁵. Собственно публичная власть в организационно-правовом смысле, это специфический вид деятельности, связанный с реализацией властных полномочий, осуществляемой системой специальных органов государства, либо органов местного самоуправления.

При этом публичная власть и общественная власть выражают общие интересы, и в широком смысле обе эти власти в совокупности образуют публичную власть как особую разновидность социальной власти. В данном

¹ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 41.

² См: Болгова В.В. Актуальные проблемы теории публичного права: Монография / Болгова В.В.; Под общ. ред.: Ведяхин В.М. Самара: Самар. отд-ние Литфонда, 2008; Землянов О.Е. Публично-правовое регулирование: проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011; Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 3-12.

³ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 6.

⁴ Усманова Р.М. Понятие и содержание публичного регулирования общественных отношений // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2011. № 2.

⁵ См.: Чиркин В.Е. Там же. С. 20.

контексте публичная власть представляет собой общественное управление, осуществляемое различными субъектами, обладающими определенными властными полномочиями в различных социальных группах. В юридической литературе учеными уже рассматривалась публичная власть в узком смысле и широком смысле.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации публичная власть представлена в виде государственной власти и муниципальной власти, и она осуществляется посредством правовых норм, созданных и применяемых государством. Общественная власть опирается на неправовые нормы: обычаи, традиции, обыкновения и политические установления. Следовательно, одним из средств публичной власти в широком смысле выступает публичное регулирование общественных отношений.

Публичное регулирование, как часть общего нормативного регулирования – это влияние тех или иных правил, установленных или признанных государством, обществом, коллективными образованиями, на поведение людей, с целью упорядочения их отношений и достижения стабильности в обществе. Такое целенаправленное упорядочивающее воздействие на общественные отношения осуществляется посредством системы социальных норм.

Сущность социальной нормы С.Н. Харючи раскрывает через объективные и субъективные характеристики¹. Так, объективный характер социальной нормы определяется следующими обстоятельствами: возникновение норм обусловлено объективной потребностью людей в саморегуляции, в поддержании стабильности и порядка в их повседневной жизни; они формируются в процессе деятельности людей, объективно обусловленной способом производства; каждая норма неотделима от отношений обмена, и материальные и духовные блага, выступающие

¹ Харючи С.Н. Социальные нормы коренных малочисленных народов Севера России. Обряды, обычаи, ритуалы, традиции, мифы, нормы морали, нормы права: Монография / С.Н. Харючи, К.Г. Филант, И.Ю. Антонов И.Ю. [Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ] ; [рецензент М.М. Рассолов]. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2009. С. 8-9.

объектом обменных отношений, заданы существующими экономическими и социально-культурными условиями.

Объективные социальные нормы в данном контексте - это повторяющиеся и устойчивые социальные связи, возникающие в процессе социальной деятельности людей, обмена материальными и духовными благами и выражающие потребность социальных систем в саморегуляции. Далее, продолжает С.Н. Харючи, в социальной норме неизменно присутствуют субъективные качества, поскольку потребность общества, тех ли иных людей в поддержании устойчивости субъективно осознается индивидами, группами. Результатом такого осознания является стремление взять под защиту одну группу норм, «перекрыть» действия других, приспособить определенные нормативные системы к наиболее оптимальному обслуживанию личных, частных или групповых интересов. Такое субъективное осознание социальной значимости объективных социальных норм играет большую роль в установлении среди людей ценностных эталонов и стандартов, усилении воздействия социальных норм на сознание и поведение¹.

По поводу субъективного и объективного среди ученых существуют различные точки зрения. Сторонники объективного в социальной норме выводят норму из деятельности людей. «Деятельность «нормирована» изначально, нормы присутствуют в той или иной степени на всех ее этапах», - пишет Э.В. Соколов². О.Г. Дробницкий, исследуя процесс формирования норм, отмечает, что из стихийного взаимодействия индивидов могут рождаться нормативы, которые становятся образованием качественно иного порядка. Фактически складывающиеся взаимодействия людей образуют общепринятую форму поведения, которая становится «нормой», «правилом», принудительным образом для индивидуумов и массы людей³.

¹ Харючи С.Н. Указ. соч. С. 38.

² См.: Соколов Э.В. Культура и личность. Л.: Наука, 1972. С. 136.

³ См. Дробницкий О.Г. Понятие морали: историко-критический очерк. М.: Наука, 1974. С. 237.

Другая точка зрения заключается в том, что социальная норма – элемент общественного и индивидуального сознания, продукт специализированной идеологической деятельности различных субъектов нормотворчества. Эту точку зрения поддерживают, в частности, Н.В. Витрук, А.А. Ушаков, Н.И. Козюбра. Однако специальная нормотворческая деятельность, связанная с сознанием и различными формами закрепления и выражения действующих объективных норм, выделяется на более поздних этапах развития общества, когда возникает потребность создания идеальных соционормативных комплексов¹.

Поэтому, исходя из всего изложенного выше, под *социальными нормами* следует понимать все нормы, возникшие в человеческом сообществе в результате взаимодействия объективных и субъективных факторов и устанавливающие правила должного поведения людей. В научной литературе встречаются и другие определения социальной нормы². Как бы ни отличались определения, общим у них является то, что в каждом прямо или опосредованно фиксируется способность норм выступать в качестве регулятора человеческой деятельности. Однако они регулируют не всякую деятельность человека, а, как верно отмечает Е.М. Пеньков, «лишь то, которое регулирует общественное поведение людей..., когда прямо и непосредственно проявляется сущность человека как «совокупность общественных отношений»³.

Социальные нормы, являющиеся условием и средством публичного регулирования, весьма многообразны по содержанию и целям. Важное место в системе социальных норм занимает право. Право является «опорной конструкцией» всей системы социальных норм, ибо на него приходится

¹ Жаромских Д.Г., Харючи С.Н. Правовые основы организации местного самоуправления в местах проживания коренных малочисленных народов Севера: Монография. Тюмень: Тюменский издательский дом, 2005. С. 40.

² См. об этом: Бобнева М.И. Социальные нормы и регуляция поведения. М.: Наука, 1978; Вундт В. Этика. Исследование фактов и законов нравственной жизни. СПб., 1887; Нижечек В.И. Советское право в системе нормативного регулирования социалистических общественных отношений. Иркутск, 1973; Пеньков Е.М. Социальные нормы - регуляторы поведения личности. Некоторые вопросы методологии и теории. М.: «Мысль», 1972; Шибутани Т. Социальная психология. М.: Прогресс, 1969.

³ Пеньков Е.М. Указ. соч. С. 12.

основная часть нормативного регулирования современных процессов и общественных отношений.

Однако публичное регулирование публичных отношений осуществляется посредством и других социальных норм. Например, в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹ лица, относящиеся к малочисленным народам, объединения малочисленных народов в целях сохранения и развития своей *самобытной* (здесь и далее выделено автором – Р.У.) культуры и в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе соблюдать свои *традиции* и совершать религиозные *обряды*, не противоречащие федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, содержать и охранять культовые места. При этом у органов местного самоуправления в числе полномочий - защита исконной среды обитания, *традиционного* образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов. Упорядочение отношений с помощью традиций и обычаев, мы также видим на примере действия Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»², где в ст. 3 под погребением понимаются *обрядовые действия* по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с *обычаями и традициями*, не противоречащими санитарным и иным требованиям. *Моральными и этическими нормами* можно руководствоваться при использовании технологий клонирования человека, в соответствии с Федеральным законом от 20 мая 2002 г. № 54-ФЗ «О временном запрете на клонирование человека»³. Устав политической партии определяет внутреннее устройство политической партии и может содержать положения, не содержащиеся в ст. 21 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»⁴, относящиеся к ее деятельности, и не

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 146.

³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 21. Ст. 1917.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

противоречащие законодательству РФ. Из приведенных примеров видно, что социальные неправоновые нормы способны регулировать ту или иную область общественных отношений.

Таким образом, как мы уже указывали, регулирование публичных отношений осуществляется как путем официально-властного установления государством, органами местного самоуправления, различных общеобязательных правил (норм права), так и возможностью упорядочения общественных отношений с помощью выработанных самим обществом, народом, нацией, отдельным коллективом граждан и негосударственными органами норм и правил поведения (морали, обычаев, традиций, обыкновений, политических норм)¹.

Соответственно мы можем выделить две самостоятельные подсистемы публичного регулирования: 1) правовое регулирование; 2) неправоное регулирование.

Правовое регулирование как часть публичного регулирования является предметом многих исследований. Интересен тот факт, что такие термины, как «законодательное регулирование»², «государственно-правовое регулирование»³, «нормативное регулирование»⁴, используются как адекватные с термином «правовое регулирование».

Впервые о правовом регулировании как о правовой конструкции, заслуживающей самостоятельного исследования, заговорили в нашей стране в начале 1930-х годов. Именно в это время П.И. Стучка выдвинул положение о том, что правовое регулирование представляет собой воздействие на общественные отношения посредством закона путем издания норм права. Он писал: «Мы принципиально не были противниками правового регулирования, т.е. организованного государственного воздействия на

¹ Усманова Р.М. Указ.соч.

² Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 25-37.

³ Соколова Н.В. Государственно-правовое регулирование церковных отношений в советской и современной России (Историко-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 147.

⁴ Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права. Казань, 2000. С. 39.

общественные отношения путем закона»¹. Масштабные исследования содержания и сущности правового регулирования были проведены в 1950-1970 годах².

Определенные теоретические обобщения по проблеме правового регулирования были проведены Л.С. Явичем, а несколько позднее В.М. Горшеневым³. Так, Л.С. Явич под правовым регулированием понимал различные формы юридического воздействия государства на поведение субъектов⁴. Похожие определения давал правовому регулированию и С.С. Алексеев. Так, он писал: «Под правовым регулированием следует понимать осуществляемое при помощи права и всей совокупности правовых средств юридическое воздействие на общественные отношения»⁵. В более поздних своих работах С.С. Алексеев к числу правовых средств воздействия относит юридические нормы, правоотношения, индивидуальные предписания в соответствии с общественными потребностями⁶.

Примерно в таком же духе правовое регулирование определяется и многими другими исследователями. Так, А.В. Малько отмечает, что правовое регулирование обычно определяют как осуществляемое всей системой юридических средств воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения⁷. По мнению Р.Т. Мухаева, правовое регулирование - это социально-юридическое воздействие на общественные отношения в целях их

¹ Стучка П.И. Революционная роль советского права. М., 1931. С. 106.

² См.: напр. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966; Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов: Изд-во Саратов, ун-та, 1978; Голунский С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права // Советское государство и право. 1961. № 4; Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе М.: Юрид. лит., 1972; Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. Львов, 1959; Радько Т.Н. О роли запретов в правовом регулировании // Труды высшей следственной школы МВД СССР. Вып.1. Волгоград: НИиРИО ВШ МВД СССР, 1969; Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 6.; Шейндлин Б.В. Сущность советского права. Л.: изд-во ЛГУ, 1959; Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961.

³ См.: Горшенев В.М. Участие общественных организаций в правовом регулировании. М.: Госюриздат, 1963; Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961.

⁴ Явич Л. С. Указ. соч. С. 26

⁵ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 5.

⁶ См.: Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 209.

⁷ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 724.

упорядочения, осуществляемое посредством установления субъективных прав и юридических обязанностей участников правоотношения¹.

В отечественной юридической литературе встречаются и более широкие трактовки правового регулирования, когда под ним понимают любые формы и средства влияния позитивного права на общественную жизнь. Например, В.М. Горшенев писал: «На наш взгляд, правовое регулирование ... охватывает исключительно все формы и средства влияния права на общественную жизнь»². Аналогичной позиции придерживается и Е. А. Лукашева. По ее мнению, правовое регулирование включает в себя все виды воздействия правовых норм на сознание и поведение людей³.

Некоторые исследователи предлагают рассматривать правовое регулирование в узком смысле. В частности, Р.К. Русинов под правовым регулированием понимает воздействие норм права и других специально-юридических средств на поведение людей и на общественные отношения в целях их упорядочения и прогрессивного развития. При широкой трактовке правовое регулирование интерпретируется им как разностороннее воздействие на общественные отношения всех правовых явлений, в том числе правовых идей, принципов правовой жизни общества, не воплощенных в юридические формы (законы, нормативно-правовые акты, решения судебных органов и др.)⁴.

Рассмотрев взгляды различных авторов на понятие правового регулирования, можно констатировать следующее: одни трактуют данное понятие чрезмерно широко, относя к правовому регулированию все формы и средства влияния права на общественную жизнь, другие, наоборот, чрезмерно узко, понимая под правовым регулированием только деятельность по установлению правовых норм и принятию в необходимых случаях

¹ См.: Мухаев Р.Т. Теория государства и права. М.: Юнити-Дана, 2005. С. 517.

² Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. С. 20-21.

³ См.: Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 10.

⁴ См.: Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1997. С. 257.

индивидуально-правовых решений. По нашему мнению, под правовым регулированием следует понимать правовое воздействие на общественные отношения не только такими средствами, как нормы права, но и принципами права, теориями и научными доктринами, самой ценностью права, наконец, и посредством норм саморегуляции. Какие же признаки характерны для правового регулирования?

Во-первых, правовое регулирование является одним из видов нормативного регулирования, т.е. регулирования, осуществляемого в обществе и связанного с упорядочением общественных отношений. Оно выступает как авторитетное, или властное упорядочение общественных отношений, посредством норм права. «Норма интегрирует социальное регулирование и придает ему элемент всеобщности, обеспечивается формирующееся стабилизирующее и информационное воздействие на общественные отношения», - пишет Ю.А. Тихомиров¹. Тем не менее, правовое регулирование осуществляется и при помощи других правовых средств.

Во-вторых, главным и специфическим в правовом регулировании является установление меры возможного и должного поведения посредством закрепления юридических прав и обязанностей участников общественных отношений в нормах права и индивидуальных правовых актах². В этом отношении интересным представляется следующее высказывание В.Н. Протасова: «Суть правового регулирования как раз и заключается в формировании правовых структур, установлении целесообразных отношений между субъектами в определенной социальной сфере через предоставление им субъективных прав и возложение юридических обязанностей, чтобы вызвать нужное поведение»³.

¹ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. С. 27.

² Шарифуллин В.Р. Частноправовое регулирование: теоретико-правовое исследование. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2007. С. 14-15.

³ Протасов В.Н. Правоотношение как система. М.: Юрид. лит., 1991. С. 58.

Правовое регулирование, по мнению М.Ю. Осипова, характеризуется спецификой объекта и предмета, а также тем, что осуществляется через регламентацию процессов установления юридических норм, регламентацию установления индивидуальных предписаний, регламентацию общественных отношений, регламентацию процесса реализации субъективных прав и обязанностей, регламентацию процесса правоприменения¹.

В-третьих, нормы права могут издаваться и негосударственными органами. Но, «даже в тех случаях, когда нормы права устанавливаются народом или негосударственными организациями, на это имеется либо прямое, либо косвенное дозволение государства»², - пишет, например, Н.А. Пьянов. Государство санкционирует или дает разрешение на осуществление ограниченной правотворческой деятельности органам местного самоуправления и иным негосударственным субъектам (например, Трудовой кодекс Российской Федерации определил правила создания коллективных договоров и соглашений между сторонами как важнейших в демократическом обществе правовых актов, регулирующих трудовые отношения).

То же можно сказать и о муниципальной власти, которая является самостоятельным уровнем публичной власти и органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее Федеральный закон № 131-ФЗ), вправе издавать по вопросам местного значения свои муниципальные правовые акты.

Следовательно, правовое регулирование включает в себя не только государственное правовое регулирование, но и муниципальное правовое регулирование. Как верно пишет В.Р. Шарифуллин: «Правовое

¹ См.: Осипов М.Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества: Монография. М.: Изд-во СГУ, 2010. С. 20.

² Пьянов Н.А. Государственное регулирование общественных отношений. Вопросы теории: Монография. Иркутск: Изд-во ИГУ, 2009. С. 69.

³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

регулирование включает в себя государственно-правовое регулирование, однако не исчерпывается им. Сегодня расширяется сфера локального регулирования на предприятиях, в учреждениях и организациях, растет активность праворегулирующей деятельности органов местного самоуправления»¹. Необходимость выделения муниципального правового регулирования отмечает и Ю.А. Горбуль. Она пишет: «Не отрицая значимости всех рассмотренных ранее вариантов классификации правового регулирования, считаем, что исследование правового регулирования на федеральном, региональном, муниципальном или локальном уровнях позволяет наиболее логичным и последовательным образом исследовать характерные черты каждого из них. Кроме того, такая классификация представляет более широкие возможности для изучения особенности правового регулирования, поскольку все иные проявляются на всех названных уровнях»².

В отличие от правового регулирования, неправовое регулирование осуществляется посредством неправовых норм и включает в себя регулирование посредством обычаев и традиций народов, обыкновений и иных норм, действующих наряду с правом, а также политических норм, исходящих от субъектов политической власти. Особенности этих социальных регуляторов будут рассмотрены в следующем параграфе. Сейчас же остановимся на общих моментах.

1. Воздействие социальных норм в неправовом регулировании публичной сферы характеризуется тем, что для одной стороны (коллектива, человека) норма устанавливает определенный вид возможного поведения, для другой стороны (субъекта публичной власти в широком смысле) - вид должного поведения, который состоит в невоспрепятствовании возможности первой стороны. Однако в отличие от правового регулирования, в

¹ Шарифуллин В.Р. Частноправовое регулирование: теоретико-правовое исследование. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2007. С. 14-15.

² Горбуль Ю.А. Муниципальное правовое регулирование: Монография. НФИ КемГУ. Новокузнецк, 2013. С. 45-46.

неправовом отсутствуют принудительные функции у второй стороны. Результат такого воздействия в том, что люди соотнобразуют свое поведение с нормами, либо в том, что поведение, нарушающее норму, вызывает применение мер общественного порицания, утрату доверия, либо вызовет собственное неудовлетворение и страх. Право, обычаи, традиции мораль, корпоративные нормы - все эти явления выполняются в большей мере добровольно, под влиянием сознательности и убежденности людей в их полезности. Меры общественного воздействия, прежде всего сила общественного мнения, поддерживают все виды социальных норм, в том числе и правовые. Другое дело, что для правовых норм эти меры не являются единственным средством обеспечения.

2. Неправовое регулирование осуществляется с помощью стимулов и ограничений, направленных на формирование компромиссов между различными интересами с тем, чтобы их противоречивость не стала непреодолимым препятствием к поступательному движению общества. «По отношению к действиям и поступкам человека, - писал В.М. Бехтерев, - имеются социальные тормоза в виде запретов со стороны старших в семье, со стороны власть имущих, со стороны обычаев, правил приличия, моды, законов и общественного мнения. Эти тормоза налагают соответствующие ограничения на человека, заставляющие его держаться в рамках, не допускающих конфликтов с окружающей средой, а где они появились - к возможному их ограничению и устранению таковых впредь. С другой стороны, наряду с тормозами имеются и социальные стимулы в виде похвалы старших, высокой оценки поступка, общественных мнений и иных поощрительных мер разного рода. Эти-то стимулы и побуждают человека к деятельности на пользу других, на пользу общества вообще, иногда даже в ущерб своим личным интересам»¹. Стимулами и ограничениями в социальной системе могут выступать соответствующие меры одобрения,

¹ Бехтерев В.М. Мозг и его деятельность / под ред. А.В. Гервера. М. ; Л. : Гос. изд-во, 1928. С. 303—304.

поощрения, льготы, дозволения и меры осуждения, наказания, запреты, обязанности, общественное принуждение.

3. Наряду с непосредственным воздействием все-таки мы не должны упускать и сам факт регулирования общественных отношений. При этом задача неправовых норм - урегулировать те отношения, которые по определенным обстоятельствам не урегулированы правом, либо не могут быть урегулированы им. Вот тогда главная роль отводится обычаям, традициям и морали. В связи с этим позволим себе не согласиться с мнением Н.М. Казанцева, который считает, что «какая-либо внеправовая соотнесенность личности и общества, соотнесенность, не опирающаяся каким-либо образом на право, невозможна. В отсутствии права возможно лишь говорить о межличностных контактах индивидов, при чем ни один из таких контактов не будет опосредованным правом не может возвыситься до общественных отношений»¹. По мнению автора, общественных отношений без права нет. Далее он продолжает: «..общественные отношения, понимаемые в строгом смысле в соответствии с их собственным именем как отношения, опосредованные обществом, не могут появиться прежде возникновения права и правоотношений, не могут осуществляться иначе как правоотношения»².

Воздействие с помощью неправовых норм начинается с возникновением данных регуляторов, т.е. объективного фактора, а затем субъективного, желания субъектов следовать им.

4. Социальные неправовые нормы воздействуют на поведение и могут быть реализованы. Но не всегда процесс реализации имеет место, в отличие от норм права, т.к. механизм правового регулирования в конечном счете должен повлечь реализацию норм права. Иначе нет правового регулирования. Однако в последнее время мы видим и механизм реализации

¹ Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ: Монография. М.: РАГС, 1999. С. 26-27.

² Там же.

неправовых норм, которые, например, содержатся в Посланиях Президента России Федеральному Собранию РФ.

5. Основной метод в неправовом регулировании это общедозволительный, т.е. субъекты общественных отношений могут делать все, что не запрещено законом. Дозволения обеспечиваются системой общесоциальных средств: развитие гласности, самоуправления, развитие гражданского общества, демократизация общества, равномерное развитие всех форм собственности. Общесоциальные средства требуют правового опосредования и действуют в единстве с правовыми средствами обеспечения дозволений.

Таким образом, публичное регулирование - это одно из средств публичной власти, целенаправленная, протекающая в определенных формах деятельность по упорядочению общественных отношений, с помощью как правовых, так и других социальных неправовых норм.

В содержании публичного регулирования можно выделить следующие элементы.

Субъект регулирования. В качестве субъектов выступают органы публичной власти (государство и осуществляющие публичную власть государственные органы, муниципальные органы), а также народ, коллективное образование, политические партии, общественные объединения. Так, сама общность, группа граждан или народ может выработать различные традиции и обычаи, которыми положено руководствоваться и которые обладают регулятивной силой в соответствующей общности. Так, например, в ст. 15 Закона Республики Тыва от 13 октября 2004 г. (с изм. от 8 ноября 2004 г.) «О родовой общине коренного малочисленного народа тувинцев-тоджинцев»¹ сказано, что родовая община коренного малочисленного народа тувинцев-тоджинцев имеет право на соблюдение религиозных традиций и обрядов, если такие традиции и обряды не противоречат законам Российской Федерации,

¹ СПС Консультант Плюс.

Республики Тыва.

Объект регулирования. Это публичные общественные отношения, которые складываются в политической, духовной, экономической и социально-культурной сферах, по поводу и в результате публичных интересов. К ним относят те разновидности общественных отношений, действий индивидов, коллективов людей, которые: а) урегулированы только правом; б) урегулированы правом и другими социальными регуляторами, не противоречащими праву; в) урегулированы только неправовыми нормами, т.к. правом эти отношения либо не урегулированы, либо не могут быть урегулированы. Общественные отношения есть самый общий объект воздействия социальных регуляторов. Непосредственным же предметом публичного регулирования выступают многообразные действия, деятельность участников публичных отношений. Отсюда содержание публичного регулирования зависит от положения взаимодействующих в отношении сторон и объектов, по поводу которых возникает это взаимодействие.

Основа регулирования – правовые и другие социальные неправовые нормы в публичной сфере (обычаи, традиции, обыкновения, политические нормы, нормы морали). Особенность механизма публичного регулирования состоит в том, что нормы, принадлежащие разным нормативным системам, могут либо усиливать действенность друг друга, либо снижать ее. При этом действие неправовых норм не должно противоречить нормам права, лучше всё строить на их сочетании. Так, например, в соответствии со ст.14 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации

возможность применения обычаев гарантирована правовыми актами. В частности, Закон Ненецкого автономного округа от 15 марта 2002 г. № 341-ОЗ «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе»¹ устанавливает, что в качестве регулятора отношений в области оленеводства признаются традиции и обычаи коренных малочисленных народов Севера и этнических общностей (ч. 2 ст. 3).

Средства регулирования, с помощью которых могут достигаться цели публичного регулирования. Как отмечает В.Е. Чиркин «регулятивные меры, применяемые в публичном управлении, должны быть такими, чтобы они, с одной стороны, не нарушали естественную саморегуляцию общества, иного коллектива, а с другой – позволяли исправлять недостатки стихийного развития»².

Средства зависят от специфики социальных норм. К правовым средствам относятся нормы права, субъективные права, юридические обязанности, юридические факты, властные акты правоприменительных органов, организационная деятельность государства и его органов, органов местного самоуправления. К неправовым средствам могут относиться различные неправовые нормы, в которых содержатся дозволения и запреты, ответственность, деятельность населения, политических партий и других субъектов публичной власти, общественное мнение.

Методы публичного регулирования - совокупность способов и средств, которые субъекты публичной власти используют для регулирования общественных отношений. Они включают в себя методы правового регулирования и методы неправового регулирования. Убеждение – такой метод публичного регулирования, когда воздействие обращено к общественному или индивидуальному сознанию, к общественной или личной психологии (чувствам, привычкам, словом, к эмоциям). Воздействие представляет собой убеждение в полезности, выгоды определенного

¹ Нярьяна-Виндер. 2002. № 53-54.

² Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 38-39.

поведения, организации и характере социальных связей, распределении и осуществлении тех или иных социальных ролей.

Поощрение – такой метод регулирования, когда в основе воздействия лежит стимулирование, главным образом материальное, установленная материальная или иная выгода определяет социально-необходимое, желаемое поведение. Публичное регулирование основывается либо на поощрении в разных формах за соответствующее поведение, либо на лишении соответствующих имущественных благ, привилегий, выгодных условий жизнедеятельности.

Наконец, принуждение – это способ воздействия, когда социально необходимое или желаемое поведение достигается, обеспечивается возможностью применения насилия, причинения лицам, отклоняющимся от установленных правил поведения, физических или психических страданий. То или иное состояние общества при этом методе регулирования достигается возможностью (угрозой) общественного принуждения, а в необходимых случаях и реализацией этой угрозы.

Возможно и самопринуждение, основанное на долге и совести.

Что касается методов правового регулирования, то в отечественной юридической литературе различаются императивный и диспозитивный методы. Как отмечает И.В. Рукавишникова, «императивное регулирование традиционно присуще публично-правовым отраслям права, соответственно диспозитивное – отраслям, относящимся к разряду частноправовых»¹. Надо сказать, что к методам регулирования наблюдается разноречивое отношение в литературе как по теории права, так и по теории конституционного права².

¹ Рукавишникова И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Изв. вузов. Правоведение. 2003. № 1. С. 221.

² См. об этом, частности: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс в 2-х т. Т. 1. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010; Бондарь Н.С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11; Семенов А.В. К вопросу о предмете конституционно-правового регулирования // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / ред. кол. В.Т. Кабышев и др. Вып. 10. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009; Чиркин В.Е. Об объекте конституционного регулирования // Государство и право. 2005. № 4; Югов А.А. О методах отрасли российского конституционного (кратологического) права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4.

В работе соответствующие дискуссионные вопросы не рассматриваются как не имеющие прямого отношения к нашей теме.

Цель регулирования - упорядочение публичных общественных отношений, воздействие на поведение и на волю участников.

Формы и способы регулирования. Ввиду того, что главным в публичном регулировании выступают публичные интересы, а также ценности человека и гражданина, основные усилия в публичном управлении должны быть направлены на упорядочение связей «интересы-ценности», которые проявляются в общественных отношениях. Это достигается правомочиями, дозволениями, обязываниями, запретами, стимулами, ограничениями, санкциями. Верно отмечает Е.М. Пеньков - «регулировать поведение личности в широком смысле слова это, с одной стороны, предоставлять ей возможности для совершения определенных поступков, поощрять ее, с другой - заставлять личность воздерживаться от целого ряда нежелательных для общества актов поведения, осуждать такого рода деяния и различными методами исправлять ее отклонения»¹.

Контроль. В публичном регулировании важное место занимают контрольные структуры и способы контроля за результатами воздействия на общественные отношения, то, что обозначается как «обратная связь».

Контролером могут выступать высшие государственные органы законодательной или исполнительной власти, специальные государственные органы, общественные организации, население. Это могут быть и средства массовой информации, отслеживающие вообще эффективность публичного регулирования в обществе, его последствия, состояние общества – стабильность, равновесность или, наоборот, неустойчивость, сложность жизни или относительную простоту. Контролирующие структуры также используют разные способы контроля – от простого, иногда равнодушного наблюдения до анализа состояния общества и активных социальных

¹ Пеньков Е.М. Социальные нормы – регуляторы поведения личности. Некоторые вопросы методологии и теории. М.: Издательство «Мысль», 1972. С. 12.

действий по сохранению либо, наоборот, решительному изменению этих состояний (от эволюционных до революционных способов).

Анализ вышеизложенного позволил нам выделить особенности публичного регулирования общественных отношений.

1. Публичное регулирование является частью нормативного регулирования общественных отношений и представлено в виде правового регулирования и неправового в публичной сфере.

Правовое регулирование включает в себя государственно-правовое регулирование и муниципальное правовое регулирование общественных отношений.

2. В публичном регулировании упорядочению подвергаются публичные отношения. Участниками публичных отношений являются субъекты публичной власти в широком смысле.

3. Публичная власть в широком смысле (публичная власть в организационно-правовом смысле и общественная власть) выступает средством публичного регулирования.

4. Публичный интерес лежит в основе публичного регулирования который, по мнению Ю.А. Тихомирова, «в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением»¹.

5. Публичное регулирование есть комплекс воздействий извне, исходящих из субъектов публичной власти, плюс саморегулирование, развертывающееся внутри различных коллективов и общностей. Здесь мы видим множество вариантов соотношения внешнего регулирования и саморегулирования. Упорядочение некоторых сфер общественной жизни требует минимума правового регулирования, но в то же время предполагает повышенную активность моральных и традиционных регуляторов.

6. Признак авторитарности публичного регулирования заключается в том, что сила и власть, именно они, дают субъекту право регулировать

¹ Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов. С. 8.

объект, создавать норму и применять её. Как не вертись, но сила предшествует праву, и это верно для неюридических норм, ибо моральные требования, обычаи и традиции тоже надо обеспечивать, продвигать в жизнь силой вопреки сопротивлению с чьей бы то ни было стороны. Отдельные виды социальных норм авторитарны в различной степени: от слабо и средне авторитарных моральных норм, традиций и обычаев, до юридических регуляторов, достигающих наивысшей степени властности.

7. В публичном регулировании влияние оказывается как на волю участников (с помощью правовых норм), так и на поведение (при помощи обычая) людей или деятельность органов (обыкновения).

Публичное регулирование есть упорядочение тех сторон общественной жизнедеятельности, которые выражают всеобщую волю, потребности и интересы в реализации прав и свобод личности, гуманизм, социальную справедливость, устойчивость и надежность общественных процессов и отношений, посредством нормотворческой деятельности субъектов публичной власти. В основании публичного регулирования лежит норма – как главный инструмент. При этом специфика социальных норм публичного регулирования и их особенности будут рассмотрены нами во втором параграфе данной главы.

§ 2. Система социальных норм публичного регулирования, воплощающих такое регулирование: политические нормы; право; обычаи и традиции, обыкновения.

Социальные нормы возникают в реальных общественных отношениях людей в результате повторяющихся актов производства, обмена и потребления и выражают объективную потребность в упорядочении, координированности общественных отношений.

Типологии социальных норм уделялось внимание многих исследователей¹. Однако анализ юридической литературы свидетельствует о том, что зачастую теоретики права окончательно не могут определиться с тем, каковы же виды данных норм.

Целью нашего исследования является изучение системы социальных норм, с помощью которых осуществляется публичное регулирование, в процессе реализации публичной власти применительно к муниципальному уровню. Интересна в этом плане позиция В.Е. Чиркина, который указывает на то, что на территориях публично-правовых образований осуществляется публичное регулирование через систему социальных норм. И тогда социальные нормы можно разделить на: а) нормы жизнедеятельности общества в государственных границах, т.е. «публичного образования, называемого государством»; б) нормы жизнедеятельности субъекта Федерации; в) нормы жизнедеятельности муниципального образования; г) нормы жизнедеятельности какой-либо общины, или территориального общественного самоуправления². Такая систематизация предоставляет возможность акцентировать внимание на различиях социальных норм в зависимости от того, поведение какого уровня социальной организации они регулируют.

Мы же в предыдущем параграфе уже указали на то, что публичное регулирование общественных отношений осуществляется правовыми нормами и такими неправовыми нормами, как: обычаями, традициями, обыкновениями, политическими нормами, моральными нормами.

Вопрос об обычаях является сложным и дискуссионным в юридической литературе. Может это связано с тем, что законодательство

¹ См.: Андреев Л.А. Общественное сознание и нормы поведения. Чебоксары: Чуваш, кн. изд-во, 1983. С. 65-111.; Бобнева М.И. Социальные нормы и регуляция поведения. С. 36-41; Куценко В.И. Общественная проблема: генезис и решение. Киев, 1984 С. 78; Плахов В.Д. Социальные нормы: философские основания общей теории. М., 1985. С. 234-239; Пенто Р., Гравитц М. Методы социальных наук / пер. с франц. М.: Прогресс, 1972. С. 38; Пеньков Е.М. Указ. соч. С. 59; Семенова Н.Н. Методологические аспекты изучения этики научной деятельности // Наука и ценности. Новосибирск, 1967. С. 100-101; Сидоренко Н.И. Социальные нормы и регулирование человеческой деятельности. М., 1995. С. 22-26; Тудосеску И. Идеалы и нормы в социальной деятельности // Вопросы философии. 1984. № 3. С. 46-57; Урванцев Б.А. Порядок и нормы. М.: Изд-во стандартов, 1991. С. 161-162; Харючи С.Н. Указ.соч. С. 25.

² Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-И, 2011. С. 86-96.

Российской Федерации, несмотря на наличие ссылок на обычаи, не содержит понятие «обычай». В законодательстве имеются, например, ссылки на обычаи делового оборота¹, обычаи морского порта², национальные обычаи³, нравственные обычаи⁴, международные обычаи торгового мореплавания⁵, морские обычаи⁶, обычаи местного населения⁷, торговые обычаи⁸, обычаи государства⁹, обычаи коренного малочисленного народа¹⁰, обычаи граждан различных этнических общностей¹¹.

В правоприменительных актах судебных органов также упоминаются различные обычаи (например, честный обычай в промышленности и торговых делах¹², религиозные обычаи¹³, конституционный обычай¹⁴).

Анализ данных актов позволяет нам под обычаем понимать определенное правило поведения, к которому отсылает закон и которое

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² См.: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007 г. № 46. Ст. 5557

³ См.: Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996 г. № 1. Ст. 16.

⁴ См.: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁵ См.: Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

⁶ См.: Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

⁷ См.: Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

⁸ См.: Закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1240.

⁹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4174.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 7 мая 2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

¹¹ См.: Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

¹² См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 апреля 2012 г. № 16912/11 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2012. № 8.

¹³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2011 г. № 8; Постановление Конституционного Суда РФ от 28 июня 2007 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 4.

¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

может применяться при регулировании соответствующих общественных отношений (к примеру, обычай делового оборота, торговый обычай), и обычай народов или государства, как совокупность определенных стереотипных правил поведения, присущих определенной группе и являющейся привычной для нее.

Относительно первого случая ученые различных отраслей права довольно бурно обсуждают вопрос о роли и месте обычая применительно к системе источников права.

В теории права еще начиная с дореволюционных времен обычай рассматривался как источник права¹. Имеется и такая точка зрения: правовой обычай и обычай в целом относятся к нетрадиционным источникам права, выполняющим вспомогательную роль, по отношению к традиционным источникам права². В гражданском праве³ и международном частном праве⁴ его признают в качестве источника права, понимая под ним обычай делового оборота.

¹ См.: например, работы дореволюционных ученых: Капустин М. Теория права. (Юридическая догматика). М., 1868; Карасевич, П.П. Гражданское обычное право во Франции в историческом его развитии / П.П. Карасевич. М., 1875; Кистяковский Б. А. Социальные науки и право (очерки по методологии социальных наук и общей теории права). М., 1916; Петражицкий Л. И. По поводу вопроса о ценности обычного права и его изучения // Право. 1899. № 5; Романович-Славатинский А. Пособие для изучения государственного права по методу историко-догматическому: В 3 т. Киев, 1872; Сорокин П. А. Элементарный учебник общей теории права в связи с теорией государства. Ярославль, 1919; Чичерин Б. Н. Опыты по истории русского права. М., 1858. См. например, работы ученых советского времени: Жаков М. П. К постановке генетических проблем истории доклассового общества // Из истории докапиталистических формаций. М.; Л., 1933; Голунский С. А. Обычай и право // Советское государство и право. 1939. № 3; Косвен М. О. Первобытное право // Революция права. 1929. № 2; Морган Л. Г. Древнее общество или исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. Л., 1934; Рейснер М. А. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. Л.; М., 1925; Тахтарев К. М. Сравнительная история человечества и общественных форм. Л., 1924.

² См.: Храмов Д.В. Нетрадиционные источники российского частного права: общетеоретический аспект: Монография / под науч. ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2012.

³ См.: например: Анненков К. И. Система русского гражданского права. Т. I. Введение и общая часть. СПб., 1910; Вахнин И.Г. Особенности формирования обычаев делового оборота в договорной работе // Законодательство. 1999. № 5; Гражданское право: Учебник. Часть 1 / Авт. кол.: Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев, А.А. Иванов и др.; Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 1997; Каминка А.И. Очерки торгового права. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2002; Мейер Д.И. Русское гражданское право. Часть I. М., 1999; Муромцев С.А. Очерки общей теории гражданского права. М., 1877; Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Пг., 1920; Поротиков А.И. Обычай в гражданском обороте II Обычай в праве: Сборник. СПб., 2004; Пухта Г.Ф. Курс римского гражданского права. М., 1874; Суханов Е.А. Источники гражданского права // Гражданское право: Учебник: В 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Е.А. Суханов. М.: БЕК, 1998. Т.1; Цитович П.П. Очерк основных понятий торгового права. Киев: Типография И.Н. Кушнерева и Ко, 1886.

⁴ См.: например: Богуславский М.М. Международное частное право: Учебник. М., 1994; Гаврилов В.В. Международное частное право: Курс лекций. Владивосток, 1999; Лукашук И.И. Обычные нормы современного международного права // Московский журнал международного права. 1994. № 2.

Вопрос об обычаях является предметом обсуждения и в конституционном праве. Например, ряд ученых отрицает роль обычая как источника конституционного права¹, другие признают его².

Имеются и пограничные взгляды. Например, А.А. Белкин, признавая правовой обычай источником государственного права, тем не менее указывает на то, что «применительно к сфере государственно-правовых отношений надо констатировать еще и принципиальную неадекватность правового обычая обстоятельствам современного правового регулирования»³. «Как бы ни ценен был тот или иной источник права, но он не способен превысить объективные потенции своего действия»⁴, - пишет он далее. О.Е. Кутафин полагал, что обычай может быть источником конституционного права в тех случаях, когда его применение санкционировано государством. Именно такой обычай он называл правовым. Однако делал оговорку, что правовые обычаи не обладают характером правовых норм⁵.

Ученые в области муниципального права также очень осторожно относятся к обычаю в целом и к правовому обычаю в частности как источнику муниципального права. Например, в учебнике по муниципальному праву под ред. С.А. Авакьяна отмечается: «что касается обычаев, они больше похожи на правовые нормы и скорее всего становятся источниками муниципального права до принятия необходимого нормативного правового акта. Существование же правового обычая в качестве постоянно действующей нормы, заменяющей право, вряд ли целесообразно, в том числе и на муниципальном уровне»⁶.

Некоторые вообще обходят эту тему стороной, другие авторы в целом указывают на то, что «доктрина местного самоуправления не отрицает

¹ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999; Лучин В.О. Источники советского государственного права. Куйбышев, 1976.

² См.: Колесников Е.В. Обычай как источник советского государственного права // Правоведение. 1989. № 4; Коток В.Ф. О предмете и источниках конституционного права социалистических стран // Конституционное право соц. стран. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1963.

³ Белкин А.А. Обычаи и обыкновения в государственном праве // Правоведение. 1998. № 1. С. 37.

⁴ Там же.

⁵ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 296-297.

⁶ Муниципальное право России: Учебник / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 19.

возможности санкционировать обычаи, складывающиеся при осуществлении местного самоуправления на тех или иных территориях и в определенных условиях»¹, но тем не менее «в системе источников муниципального права не остается реального места для правовых обычаев»².

Как видим, ряд авторов считает обычай самостоятельным видом социальных норм, который включен в систему практического регулирования поведения людей. Другие, напротив, рассматривают обычай как источник права. Верна позиция А.А. Белкина, который пишет: «... правильным представляется и то определение, которое высказывалось в общей форме в отечественной теоретико-правовой литературе: правовой обычай, то есть обычай, применение которого обеспечивается санкцией государства, следует отличать от обычая, представляющего собой моральную норму, религиозное правило, нравы и т.п.»³.

Таким образом, рассмотрев позиции ученых различных отраслей права, мы приходим к выводу, что обычаи подразделяются на правовые и неправовые.

Нередко под правовым обычаем понимают обычай санкционированный государством, и именно он рассматривается в качестве источника права в некоторых отраслях права. Санкционирование обычая означает с одной стороны возможность его использования органами публичной власти, с другой же стороны санкционирование означает обязанность органов публичной власти руководствоваться им, следовать ему, так как санкционирован он в интересах населения.

В системе местного самоуправления одними из распространенных способов санкционирования выступает «молчаливое» санкционирование посредством соблюдения обычая в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, и санкционирование путем отсылки к ним в тексте законов.

¹ Сергеев А.А. Указ. соч. С. 382.

² Там же.

³ Белкин А.А. Обычаи и обыкновения в государственном праве // Правоведение. 1998. № 1 С. 35-36.

Суть «молчаливой санкции» заключается в том, данный обычай не имеет адресованной ему отсылки в каком-либо нормативном акте. «Молчаливо» санкционированные обычаи применяются, как правило, органами местного самоуправления в качестве средства, позволяющего упорядочить свою внутреннюю структуру. Так, Н.М. Минасян наряду с обычаями, санкционированными органами государства, выделяет такой вид обычаев, как «официально не санкционированные государством обычаи»¹, к которым относит не сформулированные в нормативно-правовых актах правила общественного происхождения, а возникшие в профессиональных коллективах и в деятельности органов государственной власти. Н.М. Минасян считает, что обычаи сложились как обязательные нормы в практической деятельности данных органов публичной власти, «точно соблюдаются соответствующими советами и всеми их звеньями»². Немало случаев санкционирования обычаев путем «молчания» органов местного самоуправления. Например, в ряде муниципальных образований сами жители в своих собственных интересах, с целью сохранения национальных традиций и обычаев могут организовать проведение праздников. Как это случилось в селе Скалинское Колыванского района Новосибирской области, где праздник «Сабантуй» 25 июня 2011 г. был проведен силами Скалинского ДК совместно с общественностью и Татарским культурным центром³. В этом случае санкционирование заключалось в невоспрепятствовании органов местного самоуправления реализации права татарского населения на проведения данного праздника.

В литературе имеется и такая точка зрения, что санкционированием является включение законодателем содержания обычая в текст нормативного правового акта⁴. «Встречающиеся в публичном праве

¹ Минасян Н. М. Социалистические обычаи в системе источников советского права // Советское право, традиции, обычаи и их роль в формировании нового человека. Нальчик, 1972. С. 17

² Там же. С. 11.

³ URL: <http://skalinskiy.ru> (дата обращения 10.03.2014).

⁴ См.: Замбулидзе Р. Обычное право как источник гражданского права // Обычай в праве: Сборник. СПб., 2004. С. 159.

ситуации, когда содержание обычаев включается в текст нормативного правового акта, формальной легитимацией (санкционированием) обычая, как полагаем, не являются, поскольку при включении содержания обычая в текст нормативного правового акта обычай трансформируется в иную форму права – нормативный правовой акт», - пишет А.Ю. Калинин¹. Данной точки зрения также придерживаются В.К. Бабаев, В.М. Баранов, В.А. Толстик ². Такие различные мнения, на наш взгляд, в теории возникли вследствие многообразия взглядов на понятие и формы санкционирования обычаев.

По-нашему, же в результате включения обычая в текст нормативного акта появляется норма права. При санкционировании обычай не теряет своих свойств, он так и остается обычаем, если только есть отсылка к нему в нормативно-правовом акте, без прямого текстуального закрепления его в нем. Таким образом, необходимо отличать санкционирование обычая путем отсылки к нему в тексте нормативного акта, от включения содержания обычая в текст нормативного акта.

Если обычай санкционируется органами государственной власти или органами местного самоуправления путем включения его содержания в текст нормативного правового акта, то именно в этом случае мы имеем дело с появлением не правового обычая, а новой нормы права. По-нашему мнению, если содержание обычая включено в нормативно-правовой акт, то здесь налицо появление новой нормы права; если содержание обычая четко не прописывается в законе, а норма лишь отсылает к нему, ориентирует на его использование, то имеет место появление правового обычая.

Санкционируя обычай, органы местного самоуправления и государственные органы «обращают внимание на существование и допускают использование обычая либо целого ряда обычаев, смысл которых неизвестен, поскольку содержание обычая при санкционировании путем отсылки в нормативном документе не фиксируется, нормой документа

¹ Калинин А.Ю. Указ. соч. С. 69.

² См.: Бабаев В.К., Баранов В.М., Толстик В.А. Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие. М., 1998. С. 49.

становится лишь положение, отсылающее к обычаю. При санкционировании обычая усиливается признак определенности содержания, предполагающий внешнее выражение и оформление правовых предписаний, поскольку в нормативном документе указывается направление поиска обычая, ограниченное границами определенной территории либо рамками социальной общности»¹

Когда обычай санкционируется государством, то он теряет качества социальных норм неправового характера и становятся, правовым обычаем. Когда обычай включается в текст нормативного акта, то он превращается в норму права со всеми вытекающими отсюда последствиями правообразования. Только в тех случаях, когда обычай и традиция функционируют параллельно праву, взаимодействуя с ним в регулировании общественных отношений, следует говорить о разных подвидах социального регулирования, о механизме взаимодействия права и иных социальных норм в регулировании публичных отношений. Сделанный вывод довольно отчетливо может иметь проявления как раз на муниципальном уровне, о чем еще будет сказано в данной работе.

Следовательно, обычаи могут быть использованы органами местного самоуправления путем их санкционирования и путем замены их муниципально-правовыми нормами.

По-нашему в публичной сфере действуют две группы обычаев:

- обычаи, действующие только в неправовой сфере, это могут быть обычаи, действующие среди какого-либо народа, общности, группы, не противоречащие имеющемуся законодательству. Значение их в том, что они должны быть учтены органами государственной власти и органами местного самоуправления при выработке своей политики;

- обычаи, действующие в правовой сфере наряду с нормами права. Они выступают либо дополнением к правовому регулированию, либо могут с

¹ Калинин А.Ю. Обычай как источник публичного права в Российской Федерации// Человек: преступление и наказание. 2009. № 2. С.69.

разрешения государства выступить альтернативой правовому регулированию.

Обычай как вид социальной нормы в публичной неправовой сфере имеет ряд отличий от обычая, действующего в публично-правовой сфере.

Во-первых, обычаи, действующие в правовой сфере, по своей сути являются «санкционированными» обычаями и могут занимать последнее место в иерархии источников права. Обычаи в неправовой сфере имеют равный по отношению к иным социальным нормам статус.

Во-вторых, обычай направлен на регулирование отношений внутри какой-либо группы или общности, в связи с чем его обязательность заключается не в государственных санкциях, не на принуждении, а на сознании необходимости поступать так, а не иначе. В соответствии с современной доктриной санкционирование придает обычаю статус общеобязательной нормы, исполнение которой гарантируется со стороны государства, в том числе и путем государственного принуждения, и в этом случае такой обычай превращается в правовой обычай.

Разновидностью обычаев, действующих в правовой сфере, являются этнические обычаи, которые в совокупности образуют обычное право этносов.

Большим шагом по законодательному закреплению прав, связанных с закреплением возможностью пользования применением этнических обычаев, стало принятие таких Федеральных законов, как: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г.¹; «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июня 2000 г.²; «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г.³.

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

² Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

³ Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

Наиболее часто упоминание обычая в качестве возможного регулятора общественных отношений встречается в правовых актах субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока. Например, Устав Ханты-Мансийского автономного округа 26 апреля 1995 года № 4-оз¹ предусматривает, что органы государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры осуществляют меры по возрождению, сохранению самобытности и свободному развитию коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории автономного округа (ст. 18), и в этих целях они, в частности, способствуют развитию самоуправления в соответствии с национальными традициями и обычаями коренных малочисленных народов Севера².

Региональные законы и прежде всего те, которые закрепляют особый правовой статус коренных малочисленных народов, дополняют регулирование отношений, связанных с учетом традиций и обычаев этих народов. Так, Закон Республики Саха (Якутия) от 31 марта 2005 г. 227-З № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера»³ гарантирует охрану прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера, в том числе уважение национального достоинства коренных малочисленных народов Севера, их культуры, языка, традиций, а также обычаев, не противоречащих федеральным, республиканским и международным правовым нормам (п. 4 ст. 3).

Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 19 ноября 2001 г. № 73-оз «Об общинах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономно округе»⁴ закрепляет возможность решения вопросов внутренней организации общин в соответствии с традициями и обычаями малочисленных народов (п. 2 ст. 2). Согласно Закону Ненецкого автономного

¹ См.: Новости Югры. 2005. № 44; № 45.

² Аналогичные нормы содержатся в Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа, Конституции Республики Алтай, Конституции Республики Тыва.

³ См.: Якутские ведомости. 2005. № 20.

⁴ См.: Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2001. № 10. Ст. 1232.

округа от 15 января 1998 г. № 98-ОЗ «Об образовании»¹. в содержание обучения в национальных образовательных учреждениях в качестве национально-регионального компонента вводится обучение основам народных промыслов, национального искусства, ознакомление с национальными традициями и обычаями (п. 1 ст. 16). О необходимости учета обычаев народов говорится и в муниципальных нормативных актах. О деятельности органов местного самоуправления по сохранению и учету местных, национальных и иных обычаев мы будем говорить в последующих частях нашей работы.

Таким образом, в публичной неправовой сфере обычаи являются самостоятельными регуляторами общественных отношений и действуют совместно или наряду с традициями, нормами морали. В публичной правовой сфере они действуют только с разрешения государства, дополняя в некоторых случаях правовое регулирование, либо выступая альтернативой нормативному правовому акту. В свое время С.А. Авакьян писал: «...Обычаи следует рассматривать для практики советского строительства как вид социальных норм; в соотношении с правовыми нормами они носят вспомогательный характер и имеют подчиненное или предварительное значение»². Думается, сказанное относится и к современной действительности, с той лишь особенностью, что на смену «советскому строительству» применительно к локальному уровню пришло местное самоуправление.

Обычаи могут действовать в рамках традиции, например, в рамках какого-либо праздника, который стал традиционным в данной местности, имеется обычай проведения национальных спортивных состязаний, либо обычаи могут иметь самостоятельное значение. Поэтому среди ученых нет единства мнений относительно места традиций в системе социального регулирования общественных отношений. Так, ряд ученых отождествляет

¹ См.: Нярьяна-Вындер. 1998. № 29-30.

² Авакьян С.А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании деятельности Советов // Советское государство и право. 1978. № 8. С. 20.

понятия «обычай» и «традиция», и традиции относят к обычаям¹ или полагают, что в структуру обычного права входят и традиции². Другие, напротив, полагают, что между обычаями и традициями существует различие, которое необходимо учитывать³.

Таким образом, говоря обобщенно, понятие «традиция» может употребляться в следующих аспектах: 1) традиции придается собирательное значение, когда ею охватываются обряды, ритуалы, обычаи; 2) понятие «традиция» употребляется в суверенном (т.е. самостоятельном) значении, наряду с обычаями, обрядами и ритуалами; 3) наконец, традиция считается синонимом обычая, обряда и ритуала.

По нашему мнению, традиция имеет самостоятельное значение в системе социальных норм, но при этом обладает специфическими признаками. Отличие от обычаев можно видеть в том, что традиции образуются в результате одобрения отдельными коллективами, группами людей, дают общую линию поведения (в то время как обычаи детально регламентируют соответствующее общественное отношение). Простые, стереотипные повторяющиеся общественные отношения, допускающие детальную регламентацию действий, образуют сферу обычаев. Отношения сложные, варьирующиеся в каждой конкретной ситуации, не допускающие регламентации действий, образуют сферу традиций.

Социальное назначение обычаев сводится к сохранению утвердившихся простых отношений, порядка повседневной жизни. Социальное назначение традиций выражается в том, что они служат средством формирования и передачи отдельным поколениям тех духовных качеств, которые необходимы для функционирования сложных

¹ См. Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Ю.А. Дмитриев, И.Ф. Казьмин, В.В. Лазарев и др.; Под общ. ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1988. С. 115.

² Сагидов А.М. Обычаи и традиции в правовой системе Республики Дагестан: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 28-31

³ См. Горячева А.А. О некоторых категориях социальной психологии // Проблемы общественной психологии. М., 1965; Нанаева Б.Б. Традиции социально-правового регулирования в чеченском обществе. Назрань: ООО «Пилигрим», 2009; Суханов И.В. Место и роль традиций в развитии социалистического общества // Труды Казанского авиационного института. Вып. 53. Казань, 1960; Угринович Д.М. Обряды: за и против. М.: Политиздат, 1975; Цавилов Б.Х. О традициях и обычаях. Нальчик, 1961.

общественных отношений, и, как верно отметила Б.Б. Нанаева, «механизмом воспроизводства социальных институтов и норм»¹.

В практике местного самоуправления традиции как достаточно длительное время складывавшиеся правила жизнедеятельности вполне могут сосуществовать, например, и с нормами права, и с обычаями, но последние как раз и могут становиться способами воплощения традиций. Поясним наш тезис образным примером: правовая норма обязывает знакомить население сельских поселений с решениями органов местного самоуправления. В конкретном муниципальном образовании могут сложиться свои традиции относительно путей извещения населения о принятых решениях. Это далее будет реализовано в более или менее определенных правилах - обычаях действий конкретных должностных лиц местной администрации, депутатов, входящих в представительный орган местного самоуправления.

На наш взгляд, сегодня особо актуально утверждение А.К. Алиева, которое было высказано им в 1968 году: «Не следует смешивать понятия «обычай» и «традиция», так как это может привести к ошибочным выводам как в теории, так и на практике, особенно в условиях национальных республик, где их сила еще велика. Они действуют в разных сферах общественной жизни и по-разному влияют на процесс воспитания человека»².

Многоплановые подходы различных авторов к пониманию традиции закономерно привели к множеству ее определений³. «Традиция – важнейший элемент культуры, механизм передачи опыта из поколений в поколения, обеспечивает тесную связь между прошлым и настоящим. Традиции регулируют отношения в обществе, выступая неписаным законом» - пишет, О.В. Ледовская⁴. Ряд ученых традицию считает закрепившейся в обществе

¹ Нанаева Б.Б. Указ. соч. С. 9.

² См.: Алиев А.К. Народные традиции и обычаи и их роль в формировании нового человека. Махачкала, 1968. С. 67.

³ Этнос. Государство. Право. Обычай / А.М. Беидов, А.З. Бейтуганов, М.К. Гукешоков, М.В. Дышков / под ред. М.Х. Гукешокова. Нальчик: Каб-Балк. ун-т, 2003. С. 13.

⁴ Ледовская О.В. Роль традиций в современной культуре: Дис. ... канд. филос. наук. Ставрополь, 2006. С. 12.

нормой, установкой, задающей программу поведения людей¹. Например, Ю.Н. Сафронова пишет: «Традиции - это сложившиеся устойчивые и обобщенные нормы и принципы отношений людей в обществе»². Традиция выступает специфической формой социальных связей в обществе. Эту точку зрения последовательно выражает В.Б. Власова, определяя традицию как «социальную связь людей, реализующуюся через воспроизведение ими групповых стереотипов деятельности для освоения ее новых условий и задач»³.

Традиции выражают стремление людей сохранить унаследованные от предыдущих поколений формы поведения; они возникают в силу распространения какого-либо примера, воспринятого и одобренного обществом. И в этом плане традиция является носителем информации. Так, Л.В. Данилова определяет традицию как «специфическую программу способов воспроизводства общественной жизни»⁴.

Соглашаясь с такими суждениями, тем не менее особо отметим важность еще одного тезиса: традиция – не только категория социальных межгрупповых и межличностных отношений, явление общественной жизнедеятельности. Традиции могут находить и находят свое воплощение и в публичной сфере – территориальной организации государства и его частей, осуществлении публичной власти, предпочтениях в создании общественных (включая и политические) формирований, ставящих своими целями влияние на общественно-политическое сознание населения, функционирование политических институтов, связанных с управлением государственными и общественными делами, и т.д. Соответственно требование учета традиций может быть отражено и реально отражается в законодательстве, чему как раз Российская Федерация и является наглядным примером. Так, например,

¹ См.: Давыдов Ю.Н. Культура-природа-традиция / Традиция в истории культуры. М., 1978; Кулажникова М.Н. Право, обычаи и традиции. Ростов-на-Дону, 1972; Сарингулян К.С. О регулятивных аспектах культурной традиции // Советская этнография. 1981. № 2. С. 99.

² Сафронова Ю.Н. Общественное мнение и религиозные традиции. М.: Мысль, 1970. С. 45.

³ Власова В.Б. Традиция как социально-философская категория // Философские науки. 1980. № 4. С. 32.

⁴ Данилова Л.В. Традиция как специфический вид социального наследия // Советская этнография. 1981. № 3. С. 48.

согласно ст. 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Положение об учете традиций в системе местного самоуправления, помимо Федерального закона № 131-ФЗ, содержится и в других нормативных актах. Например, в ст. 4 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹ одним из основных принципов муниципальной службы является «единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы». В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» лица, относящиеся к малочисленным народам в местах их компактного проживания, для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, вправе в соответствии с федеральными законами осуществлять территориальное общественное самоуправление малочисленных народов с учетом национальных, исторических и иных традиций.

В некоторых актах содержатся указания для органов местного самоуправления по учету исторических и иных местных традиций, исходя из особенностей региона. Так, в соответствии с Законом Республики Башкортостан от 24 июля 2000 г. № 87-з «О государственной поддержке многодетных семей в Республике Башкортостан»² органы местного самоуправления в зависимости от национальных и культурных традиций, социально-экономических и демографических особенностей развития региона вправе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки для многодетных семей, в том числе с учетом количества детей в многодетных семьях. Органы местного самоуправления на основании ст. 4

¹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

² Советская Башкирия - Известия Башкортостана. 31.08. 2000. № 174 (24654).

Федерального закона от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»¹ должны оказывать поддержку национально-культурным автономиям, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры.

Анализ практики Конституционного Суда РФ показывает, что он также неоднократно касался вопросов учета традиций, причем с различных позиций.

1. В некоторых документах Конституционного Суда Российской Федерации дается определенная классификация исторических и иных местных традиций. Так, Н.С. Бондарь, выражая свое мнение в связи с принятием Определения Конституционного Суда РФ от 17 июля 2006 г. № 137-О², к иным традициям относит – национальные, этнические традиции. А в Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П³ говорится об учете традиционно сложившихся особенностей, обусловленных социально-экономическими, культурными, историческими и другими факторами.

2. Имело место разъяснения по поводу того, что значит учет таких традиций. Например, из положений Постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П⁴ вытекает, что учет исторических и иных местных традиций при осуществлении местного самоуправления означает то, что все муниципальные образования независимо от их территориальной

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

² Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2006 г. N 137-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 5.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

основы предназначены для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества, решения вопросов местного значения исходя из интересов населения.

3. Конституционный Суд указывает на необходимость учета как исторических и иных местных традиций, так и других традиций. На необходимость учета различных традиций государством, его органами и другими субъектами указывает Конституционный Суд в Постановлении от 28 июня 2007 г. № 8-П¹ следующей формулировкой: «Охраняя достоинство личности, государство обязано не только воздерживаться от контроля над личной жизнью человека и от вмешательства в нее, но и создавать в рамках установленного правопорядка такой режим, который позволил бы каждому следовать принятым традициям и обычаям - национальным и религиозным». Значение учета традиций в системе местного самоуправления закреплено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П - в нем говорится о том, что «законодательное регулирование в этой сфере общественных отношений должно быть по возможности гибким и гарантировать местным сообществам реальную возможность на основании закона и в установленных им пределах самостоятельно определять конкретные требования, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления на соответствующей территории, которые учитывали бы исторические и иные местные традиции и позволяли бы эффективно решать вопросы местного значения в интересах населения»².

Слово «учет» в словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой означает «принимая во внимание что-нибудь, при учете всех обстоятельств»³. Следовательно, в системе местного самоуправления при решении вопросов

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 июня 2007 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 4.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 4.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Издательство «Азъ», 1992.

местного значения органами местного самоуправления, осуществления власти непосредственно населением необходимо принимать во внимание исторические и иные местные традиции, учитывать их. Учитывать исторические и иные местные традиции «нужно для того, чтобы обеспечить максимальную эффективность местного самоуправления, о которой не может быть и речи, если реализация муниципальной власти не будет отражать местную специфику»¹, «необходимо и для того, чтобы сделать муниципальную власть наиболее доступной властью для каждого жителя муниципального образования, обладающего правом на участие в местном самоуправлении, что невозможно без учета тех исторических, привычных для населения муниципального образования форм совместного участия в решении коллективных, касающихся всего населения вопросов»². Учитывать традиции необходимо, так как они играют чрезвычайно важную роль в воспитании молодежи, предотвращении разрывов культурной преемственности, поддержании стабильности общества, сохранении элементов консенсуса. Однако, они же могут и затормозить, замедлить развитие общества.

М.С. Шайхуллин, рассматривая юридическое значение традиций местного самоуправления, указывает на то, что: 1) традиция как социально-правовой феномен вызывает к жизни источники муниципального права; 2) государство признает исторические и иные местные традиции при осуществлении самостоятельной деятельности населения по решению вопросов местного значения; 3) местные традиции, являясь частью правовой культуры конкретно взятого населения, обладают свойствами накопления определенных умений, а главное правовых знаний, передающихся из

¹ См. об этом: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под. ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999. С. 13.

² Жаромских Д.Г., Харючи Н.Н. Правовые основы организации местного самоуправления в местах проживания копенных малочисленных народов Севера: Монография. Тюмень: Тюменский издательский дом, 2005. С. 72.

поколение в поколение; 4) посредством их выявлялись наиболее удобные, исторически сложившиеся формы народного волеизъявления¹.

Применительно к традиции вот что пишут авторы учебника «Муниципальное право России» (отв. ред. С.А. Авакьян): «Традиции более устойчивы как правила общественного сознания и в этом качестве могут дать даже больший эффект, нежели нормы права, если выявляется, что правовое регулирование соответствующих отношений невозможно, нецелесообразно и к тому же все равно не в состоянии охватить полностью общественное отношение. Например, в местностях Северного Кавказа перед вынесением решения органом местного самоуправления нередко руководители и депутаты встречаются со старейшинами, советуются с ними. Это традиция в какой-то мере стала обязательной нормой поведения; именно в виде традиции она результативнее и естественнее, чем в качестве правовой нормы»².

Соответственно, уместнее говорить о том, что традиции, не являясь источниками права, вызывают к жизни источники права, а применительно к нашему вопросу «источники муниципального права»³.

Понятие «обыкновения» как регулятора отношений весьма слабо разработано, и относительно его отсутствует единство подходов. Их можно условно разделить на три группы. Первую группу составляют мнения, в соответствии с которыми обыкновения понимаются как самостоятельные явления. Кроме того, следует отметить, что в рамках этого подхода при сравнении обычаев и обыкновений высказывается суждение о недопустимости отождествления этих явлений. В частности, О.Э. Лейст указывал, что обычай следует понимать как правило поведения, а

¹ Шайхуллин М.С. Традиции и правовые обычаи местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений: вопросы теории и практики. С. 169-175.

² Муниципальное право России: Учебник / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 19.

³ Шайхуллин М.С. Традиции и правовые обычаи местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений: вопросы теории и практики: Монография. М.: Евразийский научно-исследовательский институт проблем права, 2011. С. 23.

обыкновения как устоявшуюся практику, среднестатистические нормы¹. Н.М. Коркунов определял обыкновения как правила, «которые создаются путем случайного бессознательного, однообразного поведения в однородных случаях», и именно этим свойством отличал обыкновения от обычаев – более совершенных правил². По мнению Н. Вавина, обыкновение считается обладающим обязательной силой, но малым ареалом распространения, чем обычай³. По мнению В.В. Попова, обычай рассматривается как социальная норма, а обыкновения как устоявшаяся практика. Это общий образ обычно совершаемой властной деятельности управомоченных субъектов⁴. И.Н. Миронова под обыкновениями понимает процедурные навыки, не являющиеся правовыми обычаями, и их применение в публичном праве диктуется не какими-либо национальными или, например, местными особенностями, а, прежде всего, административной целесообразностью⁵.

Ко второй группе относятся суждения, в соответствии с которыми за обыкновениями не признается самостоятельного значения, и они отождествляются с обычаями, например, с обычаями делового оборота⁶. Ф. Регельсбергер указывает, что «... обыкновение ... это то же, что и обычай, однообразное поведение...», иными словами - другое название обычного права⁷. Здесь же хочется отметить, что в некоторых словарях содержание термина «обыкновение» определяется как «привычка, заведенный порядок, обычай, общепринятый порядок, традиционно установившиеся правила общественного поведения»⁸. О.В. Малова считает, четких

¹ Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. С. 115-116.

² Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1890. С. 270-273.

³ Вавин Н.С. Формы права, нормирующие гражданские отношения // Право и жизнь. 1927. № 3. С. 74.

⁴ Попов В.В. Обыкновения правоприменительной деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001. С. 14.

⁵ Миронова И.Н. Правовой обычай как источник современного публичного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 10.

⁶ Гражданское право / Под ред. Ю.К. Толстого, А.Л. Сергеева. Ч. 1. СПб., 1996; Вильнянский С.И. Обычаи и правила социалистического общежития // Ученые записки Харьковского юридического института. Харьков, 1954. Вып. 5. С. 15.

⁷ Регельсбергер Ф. Общее учение о праве / пер. Базанов И.А.; под ред. проф. Гамбарова Б.С. М.: Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1897. С. 77.

⁸ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1968, С. 429.

противопоставляемых признаков обычая и обыкновения не выявлено, что дает основание причислять обыкновение к виду правовых обычаев¹.

Третью группу составляют мнения, как бы «зависающие» между первой и второй группами суждений. В соответствии с таким подходом обычай и обыкновение различаются, причем обычай понимается как норма поведения, как должное, а обыкновение - как форма поведения, как сущее, но, вместе с тем, признается допустимость «широкого» понимания обычая, когда он одновременно понимается и как правило поведения, и как устоявшаяся практика².

Высказывания некоторых авторов не позволяют определить их позицию по данному вопросу. Например, Е.А. Лукашева полагает, что обыкновение (правоприменительной практики) есть «утвердившийся в правоприменительной практике подход, ставший своего рода стереотипом или обычаем»³. А.Ф. Шебанов утверждал, что обыкновения есть своеобразный вид правил поведения, весьма сходных с обычаем, но далее указывает, что обыкновения отнюдь не являются правилами поведения⁴. В некоторых высказываниях содержится непосредственное указание на то, что обыкновения являются правилами поведения, но дальнейшая характеристика этих правил вызывает серьезные сомнения относительно того, идет ли речь о правилах поведения вообще.

Анализ всех взглядов позволяет нам утверждать, что в публичной сфере под обыкновениями следует понимать определенную практику, которая выработалась из деятельности органов публичной власти, или практику взаимоотношений между различными субъектами публичной власти. Например, одним из видов обыкновений, выработанных деятельностью органов публичной власти, является обыкновение правоприменительной практики. Это понятие впервые было закреплено

¹ Малова О.В. Правовой обычай, обыкновение и общепризнанные принципы и нормы международного права // Сибирский юридический вестник. 2001. № 4. С. 11.

² См., например: Назаренко Г.В. Общая теория права и государства: Курс лекций. Орел, 1995. С. 30.

³ Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 1996. С. 140.

⁴ Правотворчество в СССР / Под ред. А.В. Мицкевича. М.: Юрид. лит., 1974. С. 132-133.

Законом РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР»¹. В этом Законе содержалась глава 3 «Рассмотрение дел о конституционности правоприменительной практики». Жалоба могла быть принята Судом лишь в том случае, если оспариваемое решение представляло собой обыкновение (ч. 2 ст. 66), т. е. утвердившийся в правоприменительной практике подход, ставший своего рода правовым стереотипом или обычаем. Смысл этой своеобразной формы — обыкновения — состоял в том, чтобы сосредоточить внимание Конституционного Суда на наиболее распространенной управленческой и судебной практике, сопряженной с нарушением прав и свобод человека. Объявляя правонарушающее обыкновение антиконституционным, Суд оказывал влияние на всю практику, направляя ее в конституционное русло и обеспечивая защиту прав и свобод в системе исполнительной и судебной власти. Особо следует подчеркнуть, что, являясь высшей судебной инстанцией, Конституционный Суд проверял конституционность юридической или, как сказано в Законе, правоприменительной практики в том числе и Верховного Суда, если его решения были связаны с нарушением прав и свобод граждан. В этом положении Закона была также реализована идея Конституционного Суда как высшего гаранта прав и свобод граждан.

Если, приняв индивидуальную жалобу к производству и рассмотрению, Конституционный Суд квалифицировал обыкновение, на основе которого принято обжалуемое решение, как антиконституционное, то допущенное нарушение должно быть устранено, а основное право или законный интерес должны быть защищены компетентным органом, если для этого не имеется иных препятствий, кроме устраненных Конституционным Судом (ч. 3 ст. 73 Закона 1991 г.).

Итак, обыкновение считалось главным условием принятия индивидуальной или коллективной жалобы. Однако по Закону Конституционный Суд мог также рассматривать жалобу на решение, которое

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621.

хотя и не было принято в соответствии с обыкновением, но по своему характеру и значению способно создать такое обыкновение (ч. 3 ст. 66). С обыкновением Закон связывал и ряд требований к подателю жалобы, в которой он обязан был доказать, что оспариваемое им решение является обыкновением, а также обосновать, что рассмотрение жалобы в Конституционном Суде имеет важное значение для правоприменительной практики (п. 12, 13 ч. 3 ст. 67).

Обыкновение правоприменительной практики, о которой говорилось в статье 66.2. Закона 1991 г., не было включено в содержание Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹. Статья 74 этого Закона предоставляет Конституционному Суду право при принятии решения по делу оценивать не только буквальный смысл рассматриваемого акта, но и смысл, придаваемый ему официальным или иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой.

Итак, Конституционный Суд РФ в процессе выявления конституционности правовых актов и при вынесении решений должен оценивать правоприменительную практику, в том числе и практику судебную. При этом осуществлять проверку этой практики он Федеральным конституционным законом не уполномочен, при осуществлении конституционного судопроизводства Суд воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Комментируя факт исключения из сферы проверок на конституционность обыкновения правоприменительной практики, Ж.И. Овсепян пишет, что это утраченное ныне полномочие Конституционного Суда, «если не в ближайшее время, то позднее могло бы иметь определенную перспективу»².

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

² Овсепян Ж.И. Конституционный Суд России: реформа правового статуса // «США-ЭПИ». 1995. № 9. С. 81.

Таким образом, в публичной сфере обыкновения представляют собой сложившуюся практику в деятельности органов публичной власти, в частной сфере обыкновения касаются договорных отношений. Именно в частной сфере они отождествляются с деловыми обыкновениями, которые являются не всеобщую норму права, а особое средство восполнения содержания воли сторон в конкретном правоотношении, если в какой-либо части эта воля не выражена прямо¹. Главное условие их действия - действие их в единстве с правовыми нормами.

Об обыкновениях в деятельности органов местного самоуправления речь пойдет в последующей главе нашего исследования. Здесь же укажем, что в публичной сфере обыкновения дополняют существующее правовое регулирование.

Обычаи в повседневной жизни, в процессе регулирования общественных отношений весьма тесно взаимодействуют с традициями, обыкновениями, а также с «политическими установлениями», которые нередко именуют «конституционными установлениями». Политические нормы оказывают влияние на все стороны жизни общества, на все социальные взаимодействия членов общества. Важно по этому поводу замечание Е.А. Лукашевой: «они используются не только как регуляторы политических и идеологических отношений между социальными группами и членами общества, но и оказывают влияние на все другие системы социальных норм»².

Право не может регулировать все политические отношения в обществе, например, внутрипартийные и им подобные. В этой связи механизм публичного регулирования включает не только правовые, но и политические нормы, принимающие правовую форму, а также содержащиеся в актах партийных органов, государственных органов, общественно-политических движений и других общественных организаций.

¹ См., напр.: Новицкий И.Б. Источники советского гражданского права. М.: Юрид. лит., 1959. С. 67.

² Лукашева Е.А. Социалистическое право и личность. М.: Наука, 1987. С. 11.

Эти нормы регулируют отношения, придавая им упорядоченность, определяя дозволенное и недозволенное поведение с позиции интересов государства и других звеньев политической системы. Посредством политических норм получают официальное признание определенные социальные интересы, обеспечиваются политические устои, определенная стабильность политических отношений.

Традиционно политическими нормами назывались регуляторы, содержащиеся в партийных документах - уставах, программах и иных актах партий. В настоящее время к числу политических норм можно отнести правила поведения людей в политической сфере деятельности, которые регулируют политические отношения граждан, различные политические институты.

В юридической литературе заявления, обращения, выступления, программы, послания, платформы и иные документы, выражающие намерения и обязательства политических лидеров и лиц, принимающих решения, характеризуются как нормативно-политические формы источников государственной политики¹.

В системе публичного регулирования общественных отношений особую роль приобретают послания Президента Российской Федерации; программы политических партий (в особенности партий, представленных в Государственной Думе); предвыборные программы партий, кандидатов на пост Президента РФ и, в определенной степени, кандидатов на пост Председателя Правительства РФ; выступления публичных лиц по отдельным вопросам внутренней и внешней политики страны, протоколы и декларации о намерениях по итогам совместных встреч лидеров страны с лидерами других стран и международных организаций. Нормативно-политические формы отличаются от правовых форм следующими особенностями.

¹ Погорелко М.Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт - научный электронный журнал. 2008. Вып. 5. С. 29.

Первая особенность - это элемент обязательности для самих лиц, их принявших, и для лиц, входящих в круг властного воздействия данных лиц, можно даже сказать – «самообязывание» лица действовать в устанавливаемых им самим рамках.

Вторая особенность – наличие формы и ее открытость, доступность широкой публике. В одних случаях это будут некие документарные предписания (послания, программы партий, заявления органов власти), в других – публичные высказывания, зафиксированные в стенограммах, видео- и аудиозаписи (обращения, пресс-конференции) или обнародованные в других формах.

Еще одна особенность состоит в том, что политические документы действуют до тех пор, пока они подкреплены волей к исполнению издавшего их субъекта. В то время как, например, правовые акты адресованы неопределенному кругу лиц (или обязательны для всех) и являются действующими вне зависимости от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом, остается или нет принявший их субъект у власти, т.е. они обладают свойством надэлекторальной устойчивости и пролонгированности действия.

Решающая роль в системе формирования и реализации государственной политики принадлежит Президенту Российской Федерации как главе государства. В соответствии с пунктом «е» статьи 84 и другими положениями Конституции Президент определяет приоритетные направления развития страны и указывает их в своем послании к Федеральному Собранию, в бюджетном послании, а также в других программных документах, юридическая сила которых, однако, в соответствии с действующим законодательством, представляется не вполне ясной.

По своей конституционной природе Послание хотя и исходит от Президента РФ и в этом плане является его юридическим документом, в строгом смысле слова не может претендовать на то, чтобы именоваться

юридическим актом Президента, поскольку Конституцией предусмотрено только два вида правовых актов главы государства — его указы и распоряжения¹. При этом Послание является значимым политическим и программным документом, адресованным, по сути дела, не только парламенту, но и всем другим органам власти в Российской Федерации, обществу в целом. Реализация основных положений является правом и обязанностью уполномоченных органов законодательной и исполнительной власти².

Таким образом, послание Президента - это документ, определяющий основные направления внутренней и внешней политики государства. Но основной проблемой Посланий является неясность их статуса. Существует мнение что послание — нормативный акт, по своей силе приравняемый к закону³. Противоположной точки зрения придерживается Е.В. Колесников, утверждая, что послание — это официальный документ, который «не является нормативным актом, обязательным для граждан и должностных лиц, так как не включает правовые нормы»⁴.

Ряд исследователей считает, что президентские послания носят характер политического акта с элементами распорядительных функций. Они служат ориентиром законодательной деятельности парламента. В то же время по отношению к федеральному Правительству их императивность очевидна⁵.

По нашему мнению, наиболее приемлемо последнее суждение, потому что Президент РФ в сфере исполнительной власти обладает обширными

¹ См. об этом: Дмитриев Ю.А. Может ли послание Президента России к Федеральному Собранию стать источником права? // Политика и общество. 2005. № 9-10; Кичалюк О.Н. Ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию как вектор конституционного развития Российского государства // Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей. Саратов: Изд-во Сарат. госуд. акад. права, 2007. Вып. 8; Тихон Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16; Уманская В.П. Тенденции правотворческой деятельности Президента РФ и направления ее совершенствования // Закон. 2010. № 5.

² Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1996. С. 41.

³ Краснов М.А. Закон силен, когда сильна власть // Российская газета. 18.03. 1997.

⁴ Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 117.

⁵ Окуньков Л. А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 14-23.

полномочиями (п. «а», «б», «в», «д» ст. 83 Конституции Российской Федерации), из которых вытекает его право выступать с директивными установками по отношению к Правительству. Таким образом, ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию является политико-правовым документом, обязательным для рассмотрения парламентом и исполнения федеральным Правительством.

Интересно утверждение, согласно которому послание Президента, а также доктрины, концепции и стратегии относятся к актам содержательного стратегического характера, которые должны разрабатываться в целях реализации положений Конституции Российской Федерации¹.

В послании дается оценка ключевым направлениям государственной политики во всех сферах экономической, социальной и общественной жизни, формулируются конкретные задачи органов власти и управления, тем более что темы ежегодных посланий Президента РФ зависят от политической ситуации в стране.

Послания Президента играют значительную роль не только в политическом, но и в правотворческом процессе. Законодательная деятельность Федерального Собрания осуществляется с учетом приоритетных задач, поставленных в ежегодных посланиях Президента. Законопроекты, которые вносятся Президентом и Правительством в целях реализации посланий Президента, рассматриваются в первоочередном порядке. Статус бюджетного послания Президента определяется, помимо Конституции, также и Бюджетным кодексом Российской Федерации, который в статьях 170 и 172 называет бюджетное послание Президента в качестве одного из оснований для составления проекта бюджета, определяющего бюджетную политику Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (т. е. три года).

¹ Маланыч. И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 10.

Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию дали импульс высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации к подготовке своих собственных политических обращений к нормотворческим органам о социально-экономическом положении, бюджетной политике и основных направлениях развития регионов. Данные политические документы были подготовлены в Санкт-Петербурге, Республиках Башкортостан, Дагестан, Татарстан, в Пермском крае, Тюменской, Калужской, Архангельской. Полномочия по определению основных направлений в области развития социально-экономической и бюджетной политики глава субъекта осуществляет с помощью специального политико-правового инструмента - послания региональным парламентариям. Полномочия по обращению с посланиями вытекают из подп. «д. 1», «е» п. 7 ст. 18, п. 2 ст. 23 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также регионального законодательства.

Смысл посланий главы субъекта выразил В.В. Брюнин: «1. По своей правовой природе послание является комплексным документом, который затрагивает все стороны жизни субъекта и является фактором, определяющим стратегическое планирование основных направлений законодательной деятельности по регулированию общественных отношений. Основные положения посланий становятся основой законодательной деятельности на определенных этапах реформ. 2. Для региональных парламентов особенно важно то, что в обращениях высших должностных лиц не просто отмечается важность законодательного обеспечения той или иной реформы, а актуализируются те задачи, которые на данном этапе имеют основополагающее значение. Послания определяют тактику и стратегию законодательной деятельности, образуют вектор развития, систему координат, в соответствии с которыми протекает процесс законотворчества в регионах. 3. Данный правовой инструмент формирует цели государственной

политики во всех сферах жизнедеятельности общества и во взаимосвязи с этим вырабатывает систему развития законодательства регионов»¹.

Послания Президента РФ, соответственно и глав субъектов РФ, могут служить и основанием для их применения в судебном процессе. Об этом свидетельствует и судебная практика. Так, в решении арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу № А56-48663/2009 установлено, что «факт изменения экономических условий в стране подтверждается посланием Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008, в котором отмечается, что начался мировой финансовый кризис, и что Россия также переживает экономический кризис». Также в решениях арбитражного суда Тюменской области по делам № А70-2901/2009 и № А70-4198/2009 учитываются выдержки из послания Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008, предоставленные истцами в подтверждение своих доводов по данным делам.

В целях реализации ч. 3 ст.80 Конституции Российской Федерации (определение основных направлений внутренней и внешней политики) Президент РФ вправе издавать акты программно-политического характера. Они занимают главное место в правотворческой деятельности главы государства и в большинстве своем утверждаются указами. Положение Президента РФ обязывает заниматься разработкой, реализацией своего политического курса и контролировать его исполнение. Позиция главы государства отражается в концепциях, доктринах, стратегиях и программах. В них, как правило, отсутствуют нормативные установления и преобладают программно-политические установки.

Хотя надо сказать, что подобные документы нередко все-таки содержат нормативные положения, а главное – они могут стать предпосылкой для появления даже череды нормативных правовых актов, причем довольно важных для общественных отношений, возникающих в сфере

¹ Брюнин В.В. Послания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как фактор, определяющий стратегическое планирование законодательной деятельности // Адвокат. М.: Законодательство и экономика. 2008. № 9. С. 95.

муниципальной деятельности. Одним из наглядных примеров такого рода документов является утвержденная Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»¹. С одной стороны, в Стратегии закреплены цели, принципы, приоритетные направления и задачи государственной национальной политики Российской Федерации, соответствующие положения имеют нормативное содержание и значение. С другой стороны, самим Указом предложено Правительству Российской Федерации принять необходимые меры и акты по реализации Стратегии, а органам государственной власти субъектов РФ – руководствоваться ею в своей деятельности. В разделе IV «Механизмы реализации государственной национальной политики Российской Федерации» предусматривается, что такая реализация Стратегии осуществляется Правительством Российской Федерации во взаимодействии с федеральными и региональными государственными органами. В качестве инструмента реализации настоящей Стратегии на федеральном уровне может рассматриваться государственная программа. На региональном и муниципальном уровнях инструментом реализации настоящей Стратегии могут стать региональные и муниципальные целевые программы. Конечно, слова «могут стать» вряд ли введут в заблуждение, ясно, что это императивное «пожелание», и как будет показано в диссертации, подобные программы уже принимаются на муниципальном уровне.

Итак, программы, концепции, доктрины являются основной формой реализации конкретных полномочий Президента РФ как главы государства в различных областях государственной и социально-экономической жизни. Их необходимость и целесообразность вытекает из положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов. В Конституции России упоминаются три программных и доктринальных документа: Послания Президента Федеральному Собранию (п. «е» ст. 84), Военная доктрина (п.

¹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 5477.

«з» ст. 83), федеральные программы (п. «е» ст. 71). При этом Конституция лишь упоминает документы, не определяя их статус. В Конституции указано, что к ведению федеральных органов власти относится установление «основ федеральной политики» и «федеральные программы» в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71). Однако что такое основы федеральной политики и федеральные программы, не определено и в дальнейшем правового регулирования и управленческого конституирования они не получили. С другой стороны, в последнее время принятие различных программных документов приняло массовый характер, почти все сферы общественных отношений охвачены ими и почти все наиболее актуальные проблемы пытаются решать с их помощью.

Несмотря на значительное количество существующих программных и доктринальных документов в России так и не принят нормативный правовой акт, который бы регулировал виды, иерархию, сферу действия этих документов. В итоге зачастую затруднительно определить различие между документами и их место в иерархии нормативных правовых актов (если они обладают признаками правового акта). Лишь те программные и доктринальные документы, которые имеют определенный нормативно-правовой статус и встроены в систему и иерархию нормативно-правового регулирования, имеют шанс быть реализованными на практике.

Что касается предвыборных платформ партий и кандидатов на пост президента, и в некотором отношении кандидатов на пост председателя правительства, то здесь законодательство еще более расплывчато.

Для политических партий Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95–ФЗ «О политических партиях» установлено, что их цели и задачи излагаются в уставе и программе партии, а при выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления политическая партия обязана опубликовать свою предвыборную программу в порядке и

сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации о выборах. Но обязательность реализации данной предвыборной программы в явном виде не закреплена. Таким образом, реализация заявленных в программе целей и задач в ходе разработки и принятия федеральных законов, определяющих политику государства в той или иной сфере, остается практически целиком и полностью на усмотрение самих партий и со стороны проконтролирована быть не может. Немногие партии в такой ситуации будут обращать внимание на свою программу и необходимость ее реализации, несмотря на то, что они установили в ней цели и принципы своей же собственной деятельности.

Правовые и политические нормы исполняют роль основных регулятивных элементов политической системы современной России. Они призваны упорядочить отношения между различными ее субъектами. Именно совокупностью правовых и политических норм обеспечивается определенная последовательность, согласованность и предсказуемость в действиях субъектов политики, поддерживается целостность и относительная устойчивость политической системы Российского общества.

Особое место в системе публичного регулирования общественных отношений занимает право. Его место определяется прежде всего тем, что оно фактически охватывает в своих нормах все наиболее важные общественные отношения, необходимость урегулирования которых объективно существует. Право по сути отражает уровень социально-экономического развития общества и поэтому в идеале должно полностью соответствовать его потребностям в урегулировании, стремление к чему сейчас прослеживается и воплощается через совершенствование правовой системы путем принятия новых правовых норм. Это отличает право, скажем, от норм обычаев и религии, которые характеризуются определенной стабильностью вот уже на протяжении многих лет.

Также важнейшей особенностью права, определяющей его место в качестве специфического регулятора, является его связь с государством,

обеспеченность реализации его норм возможностью применения мер государственного принуждения, что обеспечивает его волевой характер. Однако, как утверждал Г. Харт, разрыв между моралью и правом, идентификация права с государством открывают дорогу тоталитаризму¹.

Только праву присущи следующие признаки:

1. Право представляет собой единственную систему норм, обязательных для всех членов общества. Другие нормы являются обязательными для отдельных социальных групп. Например, обычаи имеют либо местное, либо внутрисословное значение². Как систему норм право отличает нормативность, формализм, процедурность.

2. Исполнение норм права и защита прав обеспечиваются и защищаются государством, все иные социальные нормы поддерживаются государством при условии, если они соответствуют законам и нормам права.

3. Право устанавливается государством, все иные социальные нормы возникают в форме стабильных убеждений, общественного мнения, либо устанавливаются общественными объединениями. Социальные нормы охраняются от нарушений общественным мнением.

4. Право выражено в официальной форме, четко закрепляют права и обязанности. Иные социальные нормы закрепляют эталоны и общие принципы поведения.

Однако, несмотря на прилагаемые усилия юристов, традиционные проблемы, связанные с выработкой приемлемого для всех определения понятия права, так и остаются по сей день весьма острыми и нерешенными.

Совершенно прав был Г.В. Мальцев, когда констатировал, что «известное замечание Канта о том, что юристы все еще ищут определение права, остается справедливым и в наши дни»³. Юридическая мысль, отмечал Г.В. Мальцев, «судя по всему, обречена на бесконечный поиск определения права, побуждаемая к этому практической необходимостью построить

¹ См. Hart H. Positivism and the Separation of Law and Morals // Harvard Law Review. 1958. P. 593-629

² Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. С. 85.

³ Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М.: Прометей, 1999. С. 3.

правопорядок на фундаменте как можно более надежных, четких и полных знаний о его сущности, предмете правового регулирования». С одной стороны, постоянная неудовлетворенность достигнутым уровнем юридических знаний, вечно актуальное ощущение неполноты права, желание его усовершенствовать, а с другой - возрастающее вместе с опытом понимание относительности результатов, добываемых юридической мыслью, ограниченного и преходящего характера выводов, в «истинность которых люди уже успели поверить»¹.

Признавая за общими нормами права способность быть регуляторами общественных отношений, мы не должны преувеличивать их возможности и понимаем, что любая формальная система заранее установленных масштабов поведения обладает специфической недостаточностью. Эта недостаточность сама по себе следствие ее достоинств - абстрактности и стабильности, но от этого недостаток не превращается в достоинство. Конечно, заранее втиснуть все многообразие социальной жизни, ее индивидуальные стороны в типовые рамки трудно, а если учесть, что социальные процессы динамичны, то и невозможно. Какие-то стороны и черты общественно значимого поведения людей, общезначимых потребностей и интересов всегда остаются вне правового общенормативного регулирования².

И конечно, право не является единственным регулятором поведения людей. Например, С.А. Авакьян, анализируя правовые основы деятельности Советов, заметил, что «отсутствие каких-то норм не всегда означает неурегулированность общественных отношений с участием представительных органов — регулирующие функции наряду с правом выполняют другие виды социальных норм»³.

Именно в данном случае совершенно справедливо указывается на взаимное пересечение сфер регулирования правом и иными социальными

¹ Там же. С.3

² Явич Л.С. Общая теория права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1976. С. 147.

³ Авакьян С.А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании деятельности Советов. С. 12.

нормами деятельности Советов. Возникает вопрос – в каждом ли случае необходимо создавать нормы права при обнаружении подобного пересечения регулятивного взаимодействия социальных норм? Практика показывает, что регулировать нормами права все действия нет никакой необходимости. Право выступает как общий регулятор, а не рецепт для каждого конкретного случая.

Только во взаимодействии права с иными неправовыми социальными нормами возможно поступательное развитие государства и общества, удовлетворение потребностей и интересов всех субъектов публичной власти и обеспечение интересов как всего народа, так и отдельных народностей, коллективов, общностей и гражданина.

Итак, можно сделать следующий вывод. Публичное регулирование общественных отношений, как одно из средств реализации публичной власти осуществляется посредством социальных норм. Публичное регулирование в правовой сфере осуществляется как нормами права, так и другими неправовыми социальными нормами: обычаями, традициями, обыкновениями и политическими установлениями, которые дополняют имеющееся правовое регулирование. В неправовой публичной сфере последние играют роль основных регуляторов общественных отношений, и конечно, имеют значение для муниципально-правового регулирования, о чем речь пойдет ниже.

Глава 2. Основные факторы, влияющие на определение места муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений

§ 1. Публичные интересы и муниципальное право

В юридической литературе подробно написано о публичном интересе, а также о том, как отражается публичный интерес в разных отраслях права.

Нас интересует в большей степени, как муниципальное право выражает публичный интерес. Ведь данное понятие служит еще одним фактором формирования его как самостоятельной отрасли права, поскольку выделение предмета должно сопровождаться четким обозначением «угла зрения» на него. И соответственно муниципальное право отражает не все публичные интересы, а преимущественно те из них, которые выявляются в рамках предмета его регулирования.

Само понятие «публичный интерес» является дискуссионным¹, так как в литературе неоднозначный подход к самому понятию, так и к соотношению публичного интереса, общественного интереса и государственного интереса.

Самым распространенным представлением о публичных интересах является то, что их носителями выступает общество и государство. Как видно, это суждение являет собой высокую степень обобщения, в силу чего оно может иметь двоякое толкование. Во-первых, можно сделать вывод о двух видах интересов: общества и государства. Во-вторых, - об их совпадении. Соответственно мы видим и разброс мнений среди ученых. Так, М.И. Васильева, считает, что публичный и общественный интерес соотносятся как форма и содержание². В свое время Г.Ф. Шершеневич под публичными интересами понимал интересы общественные³. В.В. Ярков толкует публичный интерес как охраняемый интерес общества, на страже которого стоит государство в лице уполномоченных на это органов⁴. А.А. Павлушина считает, что идеология правового государства изначально предполагает совпадение категорий «публичный интерес» и «государственный интерес» и отсутствие каких-либо противоречий между ними⁵. А.В. Кряжков определяет публичные интересы как «общественные интересы, признанные государством и урегулированные правом». По его мнению, «государственный интерес» не имеет самостоятельного значения, поскольку у государства нет собственных потребностей и интересов, т.к. в

¹См. подробнее: Багаутдинов Ф.Н. Публичные и личные интересы в российском уголовном судопроизводстве и гарантии их обеспечения на предварительном следствии: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004; Кряжков А.В. Публичный интерес: предмет, понятие, виды, защита // Государство и право. 1999. № 10; Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом, регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001; Павлушина А.А. Теория юридического процесса и практика процессуального регулирования. Самара, 2005; Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9; Туманова Л.В. Защита публичного интереса в гражданском судопроизводстве: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2002; Чугурова Т.В. Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007; Шершень Т.В. Частный и публичный интерес в договорном регулировании семейных отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2002.

² Васильева М.И. Указ. соч. С. 63.

³ См. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1917г). М., 1995. С. 10.

⁴ Ярков В.В. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000. С. 167.

⁵ Павлушина А.А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 30.

деятельности государства находят выражение те или иные интересы (личности, группы лиц, общества), которые становятся «государственными» лишь отражаясь в ней¹. Свою позицию данные ученые отстаивают тем, что государственные интересы представляют собой общественные интересы, преломленные через деятельность государства.

Бесспорно то, что государственный интерес всегда является публичным и в этом плане общественно значимым. Однако его выделение из всей совокупности общественных интересов имеет основания по предмету, по оформлению, путям реализации и способам защиты. Если государство объявило какой-то интерес «своим», это почти автоматически предполагает иное к нему отношение, чем к другим общественным интересам, не получившим такой оценки: например, задача защиты животного мира существует как общественный интерес, но если государство обозначило необходимость защиты каких-то видов как государственно значимую задачу, даже внутри всех названных важных задач данная приобретает особый характер. Незамедлительно каждый уровень власти, включая и местное самоуправление, будет принимать отдельные меры по защите соответствующего вида животных. Т.е. наступит новый уровень оформления интереса (посредством, помимо прочего, нормативных правовых актов), путей его обеспечения (реализации), наконец, защиты, включая меры юридической ответственности.

В правовых актах также неоднозначные подходы к соотношению различных публично значимых интересов. Так, Приказом Генпрокуратуры Российской Федерации от 01.08.1995 № 41 «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе»² (утратил силу) было употреблено понятие государственного и общественного (публичного) интересов, т.е. по сути понятия «общественный» и «публичный» отождествлялись. В Определении Конституционного Суда Российской

¹ Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 92.

² Вестник ВАС РФ. 1995. № 10.

Федерации от 20.11.2003 № 407-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мамиева Евгения Владимировича на нарушение его конституционных прав частью второй пункта 4 статьи 4 Закона Российской Федерации «О государственной пошлине» указывается, что под публичными интересами понимается интерес неопределенного круга лиц и государства, т.е. общественный интерес¹.

Напротив, другие различают в системе публичного интереса общественный и государственный интерес. Например, О.Ю. Ильина наряду с государственным интересом в системе публичного интереса различает и общественный интерес². К.Ю. Тютьев в понятие «публичный интерес» включает в первую очередь понятие общественных потребностей, и во вторую – потребностей государственных³. Д.В. Афанасьев настаивает на том, что отождествление публичного и государственного интереса – неправомерно. Применительно к ситуациям защиты не всегда, когда нарушены интересы государства, необходимо говорить о нарушении публичного интереса⁴. Ю.А. Тихомиров отмечает о необходимости переосмысления публичности, не сводя его к обеспечению лишь государственных интересов и понимая под этим общие интересы людей как интересы разного рода сообществ, объединений, коллективной самоорганизации и саморегулирования, самоуправления⁵.

Обобщение высказанных в литературе мнений позволяет признать, что единства в данном вопросе еще не достигнуто. Можно согласиться с определением, которое было предложено Ю.А.Тихомировым: «Публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и

¹ СПС Консультант Плюс

² Ильина О.Ю. Частные и публичные интересы в семейном праве: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 13.

³ Тютьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 24-25.

⁴ Афанасьев Д.В. Нарушение публичных интересов как основание для изменения или отмены судебного акта в порядке надзора // Законодательство и экономика. 2006. № 1. С. 29.

⁵ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 55.

гарантией ее существования и развития»¹. Но особое, внимание в приведенной дефиниции следует обратить на то, что в ней интересы общества и государства не отождествляются, но подчеркивается особая роль государства в выражении и защите как тех, так и других.

Таким образом, публичный интерес характеризуется общественным характером и государственной поддержкой, признанием и гарантированностью. При этом признание государства выражается в обеспеченности его правом. Однако интересна позиция С.А. Громова, который указывает на то, что публичный интерес может и не быть обеспечен позитивным правом (ибо необеспеченность правом не должна приводить к выводу об отсутствии соответствующего публичного интереса)². Действительно, не все интересы местного сообщества могут быть обеспечены правом, это связано с национальными, историческими традициями и обычаями лиц, проживающих в муниципальном образовании. Тем не менее, о публичности данного интереса мы можем судить, только если это потребность социальной общности, удовлетворение которой служит гарантией ее существования и развития. Публичный интерес – это интерес населения в целом, укрупненные интересы граждан: корпоративные и национальные интересы, интересы государства и общества.

Публичный интерес может возникнуть, но определенное время не находить правового отражения, закрепления. Тогда выходит, что какое-то время (и оно может быть длительным) публичный интерес остается просто публично-общественным. Пример: долгое время публичные слушания считались полезными, проведение же их оставалось в сфере желательного. Но когда Федеральный закон № 131-ФЗ установил, что они проводятся, например, перед градостроительными и бюджетными решениями органов местного самоуправления, публичный интерес не только получил правовое отражение, но и определенную меру обязательности.

¹ Там же. С. 55.

² Громов С.А. Соотношение частного и публичного права в российской системе права: тенденции дифференциации и интеграции: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 78.

Таким образом, публичные интересы характеризуются тем, что являются интересами неопределенного или широкого круга лиц, которых представляют в первую очередь общество и государство. По нашему мнению, публичные интересы в муниципальном праве - это интересы государства, если есть интересы государства, то имеются и интересы самого муниципального образования как территориального института, и интересы той части общества, которая проживает в границах конкретного муниципального образования – местного сообщества, или населения муниципального образования¹. При этом государство способно разными путями обозначить свои интересы. Есть основания выделять, например: активный интерес государства – он выражен в установлении общеобязательного условия, чтобы местное самоуправление охватывало всю территорию государства, обязанности устава муниципального образования; позицию, условно говоря, государственного согласия, не возражения на существование какого правила в разных вариантах – например, срока полномочий органов местного самоуправления (в установленных государством рамках); государственного нейтрального отношения к муниципальным нормам и обычаям – например, как будет проводиться празднование местных праздников или даже местное празднование государственных праздников; государственного отрицательного отношения к местным правилам – например, к попыткам введения каких-то правил проезда через территорию, неоправданных поборов с населения и т.п.

В совокупности все публичные интересы в муниципальном образовании представляют собой некоторую целостную систему, в которой разные интересы оказывают друг на друга взаимное влияние и вместе с тем складываются в определенную иерархию. Тем не менее, должен быть баланс публичных интересов, и этот баланс обеспечивается государством. На это

¹ Усманова Р.М. Выражение публичных интересов отдельных групп населения в муниципальном праве // Евразийский юридический журнал. 2012. № 48. С. 81.

обращает Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»¹, где сказано, что для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственных (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и интересов местных, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования.

Так, например, наиболее эффективной формой взаимодействия и учета как региональных, так и муниципальных интересов является осуществление права законодательной инициативы органами местного самоуправления в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации. Согласно п. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также представительным органам местного самоуправления.

Данное сочетание состоит в том, что носители публичного интереса находят единый способ удовлетворения конкретных потребностей (путем издания актов). Само по себе совпадение потребностей не приводит к сочетанию интересов, только поиск такого способа реализации интереса, при котором один интерес, реализуясь, содействует или позволяет предметно взглянуть на другой интерес, дает нам состояние взаимосвязи.

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

Для целей нашего исследования актуален вопрос о классификации публичных интересов в муниципальном праве. Если придерживаться общей позиции, которую выразил Ю.А. Тихомиров, то публичные интересы целесообразно, на наш взгляд, разделить по их носителям. Следовательно, различаются следующие виды публичных интересов в муниципальном праве:

- 1) Интересы государства
- 2) Интересы населения
- 3) Интересы отдельной части населения (коренных малочисленных народов, национальностей и иных слоев местного сообщества).

Рассмотрим некоторые из них.

Интересы государства

Объективировано интерес государства в таком явлении, как местное самоуправление, выражается в Конституции Российской Федерации:

1) в ст. 12 местное самоуправление закреплено в качестве одного из основополагающих принципов конституционного строя. Поскольку местное самоуправление выделено в качестве элемента конституционного строя, это означает, что Конституция Российской Федерации связывает местное самоуправление с незыблемостью демократической организации и прочностью российской государственности, с реализацией прав и свобод человека, обеспечением гражданского мира и согласия в обществе;

2) в ст. 133 Конституции Российской Федерации указано на то, что местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления;

3) в ст. 132 Конституции Российской Федерации закреплены вопросы местного значения, в случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им должны быть переданы необходимые материальные и финансовые ресурсы;

4) в ст. 131 Конституции Российской Федерации закреплено право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления; иначе говоря, есть определенные пределы государственного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления.

Общие принципы организации местного самоуправления определяются законодательством Российской Федерации.

В Федеральном законе № 131-ФЗ содержатся также нормы, в которых отражается интерес Российской Федерации в развитии и реализации местного самоуправления. Например, это нормы об обеспечении режима законности и правопорядка на территории муниципальных образований (ст. 77), нормы об участии органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления и о пределах такого участия (ст. 37).

Однако, в определенных сферах деятельности, таких, как здравоохранение, образование, поддержание общественного порядка и других, на практике довольно сложно уйти от параллелизма в работе государственных и муниципальных органов власти, поскольку решение этих вопросов входит и в задачи государства, есть, соответственно, региональный и федеральный уровни их исполнения. Получается, что эти вопросы находятся в совместной компетенции (если не в плане полномочий, то хотя бы с позиций совместного ведения) государственных органов и органов местного самоуправления. Более того, даже такие направления деятельности, как комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, регулирование планировки и застройки его территории и другие, которые имеют строго территориальный, местный колорит, не могут находиться вне государственных интересов, поскольку касаются правового положения и условий жизни людей¹. Верно по этому поводу высказались С.А. Авакьян - что местные дела есть продолжение общегосударственных

¹ Уваров А.А. Об особенностях местного самоуправления в системе политической власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1. С. 23.

дел¹, и Н.Л. Пешин: «Практика показала, что местное самоуправление не может быть изолировано в рамках хозяйственной деятельности, у государства на местах есть свои интересы и именно органы местного самоуправления должны решать вопросы государственного значения на местах»². Также следует обратить внимание на высказывание В.В. Пылина, который отмечает, что в России выполнение местными сообществами и их органами не только собственных интересов местного значения, но и определенного объема государственных полномочий исторически было всегда. Причем в мире, в том числе и в России, с развитием урбанизации и индустриализации местные сообщества становились в большей степени зависимыми от общенациональных и государственных интересов. Возрастал объем государственных задач, выполняемых на местах, доля формально коммунальных дел в настоящее время во многих государствах имеет тенденцию к сокращению. К тому же невозможно дать точное разграничение местных дел и дел государственных³.

Таким образом, как только органы местного самоуправления выходят за рамки вопросов местного значения, и начинают решать задачи государственного значения, мы можем говорить об обеспечении и выражении ими и государственного интереса. Например, при передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, государственный интерес обеспечивается как актами государства (закон о передачи полномочий), так и муниципальными актами.

Однако зачастую органы местного самоуправления, решая вопросы казалось бы сугубо местного значения, тоже не могут замыкаться на своем, «местном» интересе, «забывать» о государственных интересах. Справедливо мнение тех ученых, которые полагают, что в подобных ситуациях государственный интерес присутствует если не явственно, то как бы

¹ Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 10.

² Пешин Н.Л. Наука муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 28.

³ Пылин В.В. Соотношение государственной и муниципальной власти // Государство и право. 2004. № 3. С. 12.

незримо. Поясним эту мысль примером: осуществляя решение чисто локальных задач, тем более собирая для этого средства в порядке самообложения граждан, органы местного самоуправления обязаны соблюдать государственный интерес - уважать права и свободы человека и гражданина, установленные общегосударственной Конституцией.

Интересы населения.

В системе местного самоуправления интерес скрепляет членов местного сообщества в силу того, что он представляет собой зависимость между необходимостью удовлетворения потребностей населения и возможностью их удовлетворения через целенаправленную деятельность населения по решению вопросов местного значения непосредственно или через формируемые населением органы местного самоуправления.

Интересы населения выражаются через деятельность различных субъектов: органов местного самоуправления, самого населения, органов государственной власти, муниципальных предприятий и учреждений.

Неправомерно утверждать, что для государства местные вопросы не имеют никакого значения. Тогда, когда вопросы местного значения касаются конституционных прав граждан, они всегда имеют значение для государства. И в случае, если они решаются ненадлежащим образом, государство в лице государственных органов судебной и исполнительной власти, а где это необходимо и законодательной, не только вправе, но и обязано вмешиваться в деятельность местного самоуправления в рамках, строго установленных законом, и по заранее известной всем процедуре.

Интересы населения (местные интересы) обеспечиваются органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, например пенсионное обеспечение, социальная защита. Если интересы реализуются через деятельность органов государственной власти, то они не перестают быть местными, главное, что бы носитель этих интересов было население муниципального образования. Например, временная финансовая администрация - это орган государственной власти,

который решает вопросы местного значения (например, разрабатывает проект местного бюджета, исполняет принятый новый бюджет). Это особая форма реализации власти, особый орган, который действует (должен действовать) в интересах населения муниципального образования.

Местные интересы обеспечиваются через органы местного самоуправления и непосредственную деятельность населения. Такую часть местных интересов В.А. Колесников именует муниципальными интересами.

1. Муниципальные интересы имеют негосударственный характер. Муниципальные интересы выявляются как негосударственные интересы не в смысле противопоставления государственным интересам, но как самостоятельная форма интересов, отличающаяся, во-первых, источником образования (местное население, органы местного самоуправления); во-вторых, возможностями и ресурсным потенциалом их удовлетворения, ограниченным рамками локальной территории и сферой местных дел; в-третьих, своеобразием управленческой системы обеспечения - системой местного самоуправления как деятельности по решению вопросов местного значения¹. Следует подчеркнуть, это отмечает ряд ученых², что муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а как интересы, равноправные с ними.

2. Муниципальные интересы выявляют свое содержание в соотношении с такими понятиями, как «вопросы местного значения», «предметы ведения местного самоуправления». Так, органы местного самоуправления обеспечивают реализацию интересов только в рамках вопросов местного значения и соответствующих предметов ведения, население решает непосредственно вопросы в рамках, установленных для тех или иных форм непосредственной демократии. Например, на сходах

¹ Колесников В.А. Муниципальные интересы в современной России: Монография. Волгоград: Изд-во ГОУ ВПО ВАГС, 2005. С. 80.

² Замотаев А.А. Местное самоуправление: Основные понятия и термины: Комментарий к отдельным нормам федерального законодательства. М., 1999; Ряховская А. Исходя из коллективных потребностей. Роль экономического фактора в формировании муниципальных образований // Муниципальная власть. 2001. № 6.

решаются вопросы, которые входят в круг полномочий представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

В этом плане правильно отмечено, что реальным физическим условием самосохранения и саморазвития муниципальной власти является выполнение именно той функции, ради которой признается местное самоуправление и создается его система, - решение вопросов местного значения. Таким образом, основным объектом муниципальной власти как системы выступает решение вопросов, представляющих интерес для жителей - членов территориального коллектива, который выступает как подсистема - система в макросистеме (местное сообщество - местное самоуправление - муниципальная власть - публичная власть)¹.

В то же время необходимо отметить, что для обоснованного определения вопросов местного значения следует относить к таковым не только те, которые должны решаться на местном уровне исходя из местных традиций, но и те, которые входят в область интересов государства, но наиболее эффективно могут быть решены только на местном уровне. К таким вопросам местного значения Конституция Российской Федерации относит, например, содержание муниципального жилищного фонда (ст. 40), организацию работы муниципальных учреждений здравоохранения и образования (ст. ст. 41 и 42). И действительно, исходя из смысла указанных статей Конституции Российской Федерации и принципов построения Российского государства, очевидно, что обеспечение прав граждан на жилище, образование и квалифицированную медицинскую помощь напрямую входит в область интересов государства и не ограничивается местным характером. Однако это вовсе не означает необходимость огосударствления местного самоуправления, а напротив, указывает на его

¹ Баймуратов М.О., Григорьев В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса, 2003. С. 43.

самостоятельность наряду с органами государства в решении общих задач в качестве партнеров, а не формат начальника и подчиненных.

Верно, на наш взгляд, отмечает А.А. Уваров, что «для социальной интеграции населения муниципальных образований представляется важным наличие таких потребностей и интересов населения, обслуживание которых осуществляла бы исключительно местная власть... В решении этой проблемы необходимо исходить из того, удовлетворение каких потребностей и интересов населения нуждается в унифицированном подходе, а какие из них требуют специфического, исходя из местных условий, способа удовлетворения»¹.

3. Основным источником и субъектом полагания муниципальных интересов является население муниципального образования, граждане или местное сообщество. Оно же выступает и главным субъектом реализации интересов посредством форм непосредственного решения вопросов местного значения, участия в местном самоуправлении. И.А. Халий предлагает следующую классификацию членов местных сообществ - на мобильных и имобильных. Мобильные сограждане могут позволить себе не связывать свои интересы с непосредственной средой обитания и, значит, не очень беспокоятся о ее состоянии. Имобильные же, наоборот, оказались более чем когда-либо прикованными к месту, которое постепенно превращается для них в определенную ценность. В результате этого появляются гражданские инициативы жителей домов, подъездов, дворов, которые самостоятельно устраивают свои территории, а в случае угрозы извне выступают в их защиту, формулируют и представляют местным властям свои интересы и требования².

Как видим, удовлетворение и обеспечение муниципальных интересов осуществимо только в результате взаимодействия членов местного сообщества. Муниципальные интересы выявляются не как частные или

¹ Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М.: Норма, 2005. С. 96 - 97.

² Халий И.А. Современные общественные движения: инновационный потенциал российских преобразований в традиционалистской среде. М.: Институт социологии РАН, 2007. С. 24.

групповые, но именно как «совместные» - общие для всех граждан местного сообщества¹. В частности, данный признак раскрывается в Указе Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»². В данном нормативном акте делается упор на то, что интересы граждан основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории.

4. Муниципальные интересы реализуются посредством деятельности органов местного самоуправления. При этом у органов местного самоуправления отсутствуют собственные интересы, так как они (интересы) являются частью, продолжением общих муниципальных интересов. Справедливо мнение В.Д. Мазаева: интерес органа местного самоуправления является производным от муниципального интереса, и такой интерес органа можно считать определенным средством реализации муниципального интереса³. Основной целью деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов по удовлетворению бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребностей населения муниципальных образований. Для этого в распоряжение муниципальных образований передаются финансовые и материальные ресурсы, за счет которых местные органы публичной власти организуют на территории муниципальных образований предоставление населению соответствующих услуг и товаров.

5. Публичные интересы населения могут быть выражены через деятельность созданных органами местного самоуправления муниципальных учреждений и предприятий, которые выступают элементом социально-экономической инфраструктуры муниципального образования.

¹ Колесников В.А. Указ. соч. С. 88.

² Российская газета. 21.10.1999. № 208.

³ Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: Учебное пособие. М.: Институт права и публичной политики, 2004. С. 123.

6. Местные интересы, как интересы населения, могут быть выражены и через деятельность общественных объединений, к примеру, через некоммерческие общественные объединения, которые играют определенную роль в реализации публичных интересов в муниципальном образовании.

Во-первых, некоммерческие общественные объединения участвуют в решении вопросов местного значения, а именно в разрешении социально-значимых проблем на территории муниципального образования, и тем самым удовлетворяют интересы населения. Например, некоммерческая организация «Фонд развития муниципального образования город Новый Уренгой» образована с целью социально экономического развития город Новый Уренгой, а «Добровольная дружина содействия безопасности дорожного движения города Кирова» создана в целях охраны общественного порядка и тем самым спокойствия населения.

Роль некоммерческих организаций как выразителей публичных интересов населения отметил О.Н. Ванеев: «Некоммерческие организации объединяют самую активную и образованную часть населения и способны не только профессионально участвовать в решении актуальных задач городского сообщества и оказывать услуги населению, но и выражать интересы жителей города, организовывать их для участия в решении важнейших проблем города, обеспечивать обратную связь общественности с органами местного самоуправления. Можно утверждать, что НКО - часть социального капитала города, необходимый институт для решения сложных городских проблем»¹.

Во-вторых, для решения социально-значимых проблем некоммерческие организации сотрудничают с органами местного самоуправления. Муниципально-правовыми актами могут быть предусмотрены такие формы взаимодействия, как: создание различных общественных, совещательных, рекомендательных, консультативных

¹ Ванеев О.Н. Проблема взаимодействия органов местного (городского) самоуправления с некоммерческими организациями (НКО) // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 29.

советов, комитетов и комиссий, советов при органах местного самоуправления; совместная разработка и реализация целевых социальных программ и проектов; предоставление информации о реализуемой в муниципальном образовании социально-экономической политике.

Однако социально значимые муниципальные проблемы наиболее эффективно решать на основе объединения ресурсов всех секторов местного сообщества. И тогда для решения проблем привлекается коммерческий сектор. Примером такого сотрудничества является, например, Городская целевая Программа «Развитие некоммерческого сектора через социальное партнерство на территории городского округа Тольятти» на 2006-2008 гг., утверждённая решением Думы городского округа Тольятти от 15.03.2006 г. №380¹, целью которой было создание эффективной системы взаимодействия между органами местного самоуправления, коммерческими организациями и некоммерческим сектором, направленной на повышение эффективности использования бюджетных средств, привлечение к решению городских проблем некоммерческих организаций и широких слоев населения, создание условий для развития услуг, предоставляемых гражданам некоммерческими организациями.

Наибольший интерес представляет анализ публичных интересов коренных малочисленных народов и различных групп по этническому или национальному признаку, проживающих на территории муниципального образования.

Данные интересы выражаются через деятельность различных субъектов: органов местного самоуправления, самого населения, органов государственной власти, муниципальных предприятий и учреждений, общественных объединений. В Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»² проводится идея о том, что любое объединение создается для защиты общих интересов и достижения общих

¹ Городские ведомости от 8 июня 2006 г. № 55 (525).

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

целей, способствует реализации прав и законных интересов граждан (ст. 3). Различные общественные объединения тем самым выражают интересы тех или иных общностей, групп населения¹.

Так, казаки в целях организации казачьего самоуправления, сохранения и развития традиционных для казачества быта, хозяйственного уклада, форм землевладения и землепользования, самобытных традиций культуры, а также в целях защиты прав и законных интересов казачества вправе образовывать казачьи общины. При этом органы местного самоуправления взаимодействуют с казачьими общинами. Например, постановлением Администрации города Ноябрьска (Ямало-Ненецкий автономный округ) от 17.09.2009 № П-1720² создана рабочая группа при Администрации города Ноябрьска по делам казачества.

Но дело не только в содействии муниципальных властей казачеству. В свою очередь казаки оказывают помощь и в охране общественного порядка на территории муниципального образования, тем самым защищают интересы жителей. В частности, в соответствии с Соглашением сотрудники Новоуренгойского городского казачьего общества совместно с личным составом УВД города Новый Уренгой (Ямало-Ненецкий автономный округ) ежедневно осуществляют патрулирование на территории муниципального образования город Новый Уренгой. Представители Новоуренгойского городского казачьего общества принимают активное участие в общегородских мероприятиях, охраняют правопорядок при проведении крестных ходов, проводимых православным храмом.

Следует также обратить внимание на то, что, вовлекая казачество в решение вопросов местного значения, органы местного самоуправления должны оценивать как имеющиеся положительные стороны, так и возможные негативные аспекты данных правовых отношений. При этом

¹ Глухарева А.К. Конституционно-правовые основы представительного характера гражданского общества в России // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 9.

² Северная вахта. 01.10.2009. № 126.

органы местного самоуправления, осуществляя мероприятия по возрождению российского казачества должны учитывать интересы других слоев населения муниципальных образований.

Нормативное закрепление специального правового статуса коренных малочисленных народов в Российской Федерации осуществляется целым рядом нормативных правовых актов, принятых на федеральном уровне: Федеральными законами «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹, «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»², «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»³ и др.

Названными нормативными актами определяются такие формы организации коренных малочисленных народов, как общины малочисленных народов, союзы и ассоциации. Общины создаются в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов коренных малочисленных народов. С целью выражения интересов коренных народов, проживающих на территории муниципального образования общины вступают с органами местного самоуправления в различные публичные отношения.

Так, например, общины малочисленных народов или их уполномоченные представители в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» вправе обращаться в органы местного самоуправления с целью образования территорий традиционного

¹ См.: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

² См.: Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

³ См.: Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

природопользования местного значения. По этому вопросу органы местного самоуправления издают решения. Однако Федеральный закон. № 131-ФЗ не включает в число вопросов местного значения вопросы создания территорий традиционного природопользования местного значения.

Также общины малочисленных народов могут заключать договоры с органами местного самоуправления для привлечения преподавателей с целью воспитания и обучения детей членов общины. Представители общин могут входить в общественные советы при органах местного самоуправления и тем самым участвовать в решении вопросов, которые касаются малочисленных народов, проживающих на территории муниципального образования.

Например, в г. Стрежевой Томской области создана Территориально-соседская община «Согра» коренных малочисленных народов Севера, одним из направлений деятельности которой является участие в выработке решений органов местного самоуправления по соответствующим вопросам, в частности, вовлечение в природоохранную деятельность местного населения.

Коренные малочисленные народы с целью осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения вправе в соответствии с федеральными законами осуществлять территориальное общественное самоуправление малочисленных народов с учетом национальных, исторических и иных традиций. При этом органы местного самоуправления устанавливают общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Собственные инициативы по вопросам местного значения включают в себя, например, вопросы проведения собраний и конференций, внесения в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов, образования территорий традиционного природопользования, хозяйственной деятельности по благоустройству территории и т.д.

Исходя из нормативного определения, национально-культурная автономия - это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Местная национально-культурная автономия учреждается на общем собрании (сходе) гражданами Российской Федерации, относящими себя к определенной этнической общности и постоянно проживающими на территории соответствующего муниципального образования. Основное предназначение национально-культурной автономии - не национально-территориальное, а национально-культурное самоопределение, т.е. обеспечение жизнеспособности и самостоятельности этноса, находящегося в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, именно в национально-культурной сфере. Органы местного самоуправления в соответствии с муниципальными правовыми актами вправе оказывать поддержку местным национально-культурным автономиям за счет средств местного бюджета, могут передавать национально-культурным автономиям, их некоммерческим учреждениям и организациям муниципальное имущество в собственность или аренду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

На публичный статус национально-культурной автономии указал Конституционный Суд Российской Федерации¹. Национально-культурная автономия как способ самоопределения этнической общности в целях обеспечения ее этнокультурных прав и интересов является такой формой

¹Постановление Конституционного Суда РФ от 3 марта 2004 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер» // Российская газета. 16.03.2004. № 52.

самоорганизации, через которую осуществляется государственная поддержка национальных меньшинств в целях сохранения их самобытности, развития языка, образования, национальной культуры; этим обуславливается значение регистрации национально-культурной автономии в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, в результате которой соответствующая национально-культурная автономия приобретает не только права юридического лица, но и иные гарантированные Федеральным законом от 17 июня 1999 г. № 74-ФЗ «О национальной культурной автономии»¹ публичные права.

В результате реализации данных публичных прав и удовлетворяется соответственно публичный интерес как граждан, относящих себя к определенной этнической общности, так и этнической общности в целом.

Если в муниципальном образовании действуют несколько национально-культурных автономий, то тогда могут быть созданы консультативные советы по делам национально-культурных автономий и иным вопросам в сфере межнациональных отношений. Например, в Люберецком муниципальном районе Московской области действует местная татарская национально-культурная автономия, казачье общество, объединение корейцев, мордовская национально-культурная автономия. В целях создания условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории района, оказания содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и решения иных вопросов, возникающих в сфере межнациональных отношений создан Консультативный совет². Через данный совет национально-культурные автономии могут решать экономические, социальные, экологические, политические, миграционные и иные проблемы на территории Люберецкого района.

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

² Люберецкая панорама. 2009. 27 августа (спецвыпуск),

Среди групп местного сообщества можно различать и такие, которые разделяются не только по этническому признаку, но и по возрастному, профессиональному и др. Публичные интересы данных субъектов могут быть реализованы посредством деятельности тех или иных общественных объединений, которые помогают быстрее учитывать изменение интересов небольших групп населения, имеющих схожие потребности, что иногда затруднительно для государственных и муниципальных органов.

Особый интерес представляют религиозные группы и местные религиозные организации, не являющиеся общественными объединениями, но, тем не менее, участвующие в удовлетворении духовных потребностей отдельных слоев населения муниципального образования, или «религиозных запросов людей»¹. По нашему мнению, поскольку религиозные организации действуют на местном уровне, то они вступают с органами местного самоуправления в правовые отношения, как организационные, так и по поводу удовлетворения духовных потребностей граждан. Во-первых, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»² органы местного самоуправления выдают подтверждение местной религиозной группе о ее существовании на территории муниципального образования, поскольку группа, существующая не менее 15 лет, может далее претендовать на статус религиозной организации. Во-вторых, в случаях, предусмотренных ст. 14 Закона, органы местного самоуправления вправе вносить в суд представление о ликвидации религиозной организации либо о запрете деятельности религиозной организации или религиозной группы. В-третьих, безвозмездно передаются из муниципальной собственности в собственность религиозным организациям культовые здания и сооружения для использования в функциональных целях (ст. 21). Передача имущества в собственность религиозным организациям предусмотрена также

¹ См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2002. С. 315.

² Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

Федеральным законом от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»¹. В-четвертых, по просьбе родителей или лиц, их заменяющих, с согласия детей, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, администрация указанных учреждений по согласованию с соответствующим органом местного самоуправления предоставляет религиозной организации возможность обучать детей религии вне рамок образовательной программы (ст. 5). В-пятых, религиозные организации вправе принимать участие в решении вопросов местного значения. Например, в соответствии Уставом города Лыткарино Московской области от 19.09.2007 № 423/43 органы местного самоуправления определяют порядок деятельности муниципальных и вероисповедального кладбищ по согласованию с соответствующими религиозными организациями². В-шестых, служители местных религиозных организаций вправе входить в общественные советы при органах местного самоуправления и представлять интересы верующих. В-седьмых, религиозные организации проводят на территории муниципального образования совместно с органами местного самоуправления духовно-культурные мероприятия, массовые акции, непосредственно заботятся о нравственном воспитании граждан, особенно молодого поколения, оказывают материальную и моральную поддержку верующим.

Все эти направления показывают, что религиозные группы и местные религиозные организации, удовлетворяя духовные потребности, призваны оказывать содействие установлению атмосферы мира и братства между людьми и народами, содействовать искоренению социальных пороков общества. Этим целям служат заключаемые ими соглашения о сотрудничестве с местными властями, а также с некоммерческими

¹ Российская газета. 2010 г. 3 декабря.

² Лыткаринские вести. 11.04.2008. № 15.

объединениями на соответствующих территориях. Так, например, местная религиозная организация «Нур Ислама» Духовного Управления мусульман Азиатской части России г. Новый Уренгой (Ямало-Ненецкий автономный округ) 4 января 2006 года заключила соглашение о сотрудничестве с Некоммерческим партнерством «Антинаркотический Региональный Комитет», согласно которому организации совместно ведут работу в области противодействия распространению и употреблению психотропных веществ, занимаются разработкой программ, форм и методов воспитания молодежи, формированием общественного мнения в духе нетерпимости к такому злу, как наркотики и алкоголизм¹.

Интересы отдельных слоев могут быть выражены политическими партиями, их местными отделениями. Это находит воплощение в деятельности депутатов, избранных с учетом их партийной принадлежности и тем более по партийным спискам в представительный орган местного самоуправления, а также через деятельность общественных приемных местных отделений партий. Так, например, в Краснокамском районе Республики Башкортостан ключевым элементом связи Всероссийской политической партии «Единая Россия» с населением является работа общественной приемной местного отделения партии. В общественную приёмную можно обращаться по различным вопросам: это деятельность предприятий жилищно-коммунального хозяйства, организация медицинского обслуживания населения, трудоустройство, помощь погорельцам, благоустройство и многие другие. Как по республике, так и в районе реализуются партийные проекты: «Безопасные дороги», «Библиотеки России», «Кадровый резерв - профессиональная команда страны», «Единая Россия - Единая связь», «Свой дом», «Экология России», «Чистая вода», «Земский доктор» и многие другие.

Право местных отделений политических партий участвовать в муниципальных выборах закреплено п. 4 ст. 3 Федерального закона от 11

¹ [http:// www.newurengoy.ru](http://www.newurengoy.ru) (дата посещения 20.02.2012).

июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». В литературе встречаются различные взгляды относительно того, чьи интересы выражает политическая партия. Так, согласно одним из них, партия выступает коллективным представителем входящих в ее состав граждан¹; другие считают, что политическая партия, с одной стороны, выступает как носитель и выразитель интересов определенных социальных групп и слоев населения, проводник этих интересов, а с другой - служит механизмом, средством самоидентификации, самораскрытия социальных страт, помогающим этим последним четко осознать свой интерес и понять, какими общественно приемлемыми способами он может быть реализован². По мнению третьих, политические партии это промежуточный механизм опосредования воли населения³. По сути партии отражают общественный интерес, это связано с тем, что цель политической партии - «участие в публичной власти через избранных своих представителей»⁴.

По этому поводу имеется позиция Конституционного Суда Российской Федерации. Он отметил, что при выборах в силу взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 3 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации избирательные права как права субъективные выступают в качестве элемента конституционного статуса избирателя, вместе с тем они являются элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти⁵. Следовательно

¹ Головин А.Г. Политические партии как один из институтов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государств // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 4.

² Новикова Т.В. Демократизация правотворчества // Государство и право на рубеже веков. Проблемы теории и истории (Материалы Всероссийской конференции). М., 2001. С. 56.

³ Полянский В.В. Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 12. С. 11.

⁴ Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: Учебное пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 120.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в

политические партии выступают в качестве выразителей публичных интересов.

Говоря о соотношении различных интересов в местном самоуправлении, надо, конечно, остановиться и на проблеме конфликта интересов. Поскольку муниципальное образование как, скажем так, «низовой» территориальный институт отражает свой «уровень» публичных интересов населения, к тому же они разнообразны и их следует учитывать, поскольку также очевидно и всестороннее признание государством интересов именно местных сообществ – при условии их гармонизация с государственными интересами, отсюда становление и развитие института местного самоуправления призвано быть приоритетной целью государства – нельзя исключать конфликта публичных интересов применительно к местному самоуправлению. Соответственно надо определиться с тем, кто должен думать о путях согласованного развития местного самоуправления, упреждении конфликта интересов, как обращенных к сферам, связанным с местным самоуправлением, так и в самом местном самоуправлении.

Хотя к муниципальным отношениям обращено внимание всех уровней публичной власти, а также многих структур гражданского общества, очевидно, что согласовывающей все публичные интересы инстанцией являются органы местного самоуправления. Предпосылки такого их предназначения понятны: во-первых, органы местного самоуправления выражают интересы населения, т.е. местного сообщества; во-вторых, при всей важности населения все-таки муниципальное образование есть еще и территориальная единица со своими особенностями хозяйственно-экономического комплекса, располагающихся здесь государственных и негосударственных структур, своими силами объединять и в ряде отношений направлять всю эту «массу» призваны именно органы местного самоуправления; в-третьих, в муниципальном образовании реализуется

значительная часть государственных интересов, и делается это при содействии органов местного самоуправления; наконец, в четвертых, многие ячейки общества – общественные объединения, религиозные организации и др., располагаясь на территории муниципального образования, взаимодействуют именно с органами местного самоуправления, зачастую нуждаются в их помощи и в свою очередь в чем-то могут быть полезными для территории своего «обитания».

Отвечая в связи с этим на вопрос - не возникает ли здесь конкуренция, подчеркнем: конкуренция означает состязательность, соперничество интересов. Полагаем, что в муниципальном образовании могут проявляться различные публичные интересы; более того, наряду с публичными могут проявляться и частные интересы. Однако отношения между всеми их видами лучше строить на сотрудничестве, на сочетании всевозможных интересов. Представить при этом состязательность разных интересов вполне можно, более того, она в ряде случаев и должна существовать. Например, муниципальные учреждения здравоохранения оказывают свои услуги в условиях, когда рядом есть (могут быть) как государственные, так и частные клиники. Однако между ними не должно быть соперничества, «битвы не на жизнь, а на смерть». А органы местного самоуправления как раз и призваны выступать объединительной силой. Например, они реализуют часть государственных интересов, поскольку им переданы соответствующие государственные полномочия и ресурсы; но они же и содействуют реализации других государственных интересов на своей территории, находя их сочетание со своими интересами - например, помогая воинской части, одновременно получают от нее рабочие места для жителей муниципального образования. Органы местного самоуправления помогают размещению и деятельности частных медицинских учреждений, но ведь помощь они оказывают населению данной территории. Перечисление сфер переплетения интересов можно было бы продолжить, однако общий вывод очевиден: именно интересы населения являются ключевым фактором объединения

усилий местного самоуправления, государства и частного сектора на территории муниципального образования. А объединительной силой должны быть органы местного самоуправления.

Конечно, бывает и такая ситуация, когда основным «исполнителем» задач, достаточно важных для муниципальной территории, будет другой уровень органов – чаще это органы государства. Например, обеспечение общественного порядка поручено в основном полиции, являющейся частью системы государственных органов, к тому же находящейся в вертикальном подчинении. Можно ли в данном случае говорить, что органы полиции воплощают и государственные, и муниципальные интересы, и между этими видами интересов нет конкуренции? В какой-то мере это имеет место. Но налицо скорее совпадение интересов, отсюда в глобальном плане и отсутствие конкуренции.

И тем не менее следует подчеркнуть, что не все так просто. При подобном совпадении естественно приоритет в первую очередь отдается государственному интересу, но всего лишь потому, что в нем присутствует и муниципальный интерес, он обеспечивается. Если же этого не происходит или же муниципальный интерес реализуется лишь формально, отсутствие «расслоения» интересов и конкуренции между ними может привести к застою в системе местного самоуправления или чрезмерному преобладанию какого-либо интереса без учета другого. В этом плане есть достаточно «стабильный» пример: государство может быть заинтересовано в размещении на территории муниципального образования предприятия, перерабатывающего нефтепродукты, в какой-то мере в этом могут быть заинтересованы и органы местного самоуправления – рабочие места, строительство объектов инфраструктуры и т.п.; однако муниципальное образование может бояться загрязнения атмосферы, вырубки деревьев, влияния производства на здоровье граждан и т.д.

Итак, все-таки возможна конкуренция между субъектами, которые обеспечивают публичные интересы. На наш взгляд, должна быть «здоровая»

конкуренция между всеми субъектами, которые обеспечивают реализацию публичных интересов¹. Например, интересы населения могут выражать и политические партии, и органы местного самоуправления и государственные органы. При этом каждый из них выражает его в рамках собственных полномочий. Если все субъекты в рамках установленных полномочий будут выражать интересы, например, населения, то на наш взгляд в полной мере будет и реализована сама идея местного самоуправления.

Если конкуренция ведет к конфликтам в системе местного самоуправления, это также часть системного развития, они представляют собой естественную форму взаимодействия различных субъектов в системе местного самоуправления. Они таятся в самой природе местного самоуправления, призванной согласовывать различные интересы, в том числе и интересы людей, проживающих на территории муниципального образования.

Возможны следующие конфликты:

1. Конфликты между государственными интересами и местными. Всем известный конфликт между государственной властью Республики Удмуртии и местным самоуправлением был предметом разбирательства Конституционного Суда Российской Федерации в 1997 году². К сожалению, в настоящее время мы также являемся свидетелями конфликтов между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Нередко причиной конфликта является пропорциональная система выборов в органы местного самоуправления, в результате которой не всегда депутатский корпус формируется представителями «нужной партии». В качестве примера можно привести конфликт между властью Ставропольского края и городской властью г. Лермонтова, разгоревшийся в 2010 году, после того как на муниципальных

¹ Усманова Р.М. Публичные интересы в муниципальном образовании: согласование и конфликты // Казанская наука. 2012. № 4. С. 277.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

выборах в ноябре 2010 года в городской совет Лермонтова из 15 депутатов было избрано всего пять единоросов. В результате краевые власти в отношении данного муниципального образования применяли такие рычаги давления как бюджетные¹. Получается, что интерес государства в развитии местного самоуправления в этом субъекте Российской Федерации отсутствовал. Сами муниципальные органы не в состоянии в должной мере обеспечивать местные интересы в виду отсутствия должных финансовых ресурсов и постоянного политического давления со стороны государственной власти субъекта.

2. Конфликты между частными интересами отдельных должностных лиц органов местного самоуправления и интересами населения. Так, например, в г. Ставрополе местная власть игнорировала долгое время требования горожан о воссоздании выборных советов микрорайонов, т.е. о создании ТОСов. А вот жители городского поселения Каменка Вичугского муниципального района Ивановской области потребовали отставки главы муниципального образования вследствие возникшего конфликта между ними и местной властью, что выразилось в том, что представители местных властей отказывались понимать нужды населения, игнорировали общественное мнение, не рассматривали и не решали проблемные вопросы². В некоторых случаях местные власти принимают решения вопреки мнению и интересам населения. Так, в селе Смоленское Смоленского района Алтайского края местные власти в лице главы села вопреки интересам населения приняли решение закрыть котельную, отапливающую дома пенсионеров, инвалидов, не имевших печного отопления³.

3. Конфликты между публичными интересами отдельных групп местного сообщества. Так, например, в г. Артемовске Свердловской области

¹ Открытая общественно-политическая и познавательная газета. 2012. 18 апреля // [www. opengaz.ru](http://www.opengaz.ru) (дата обращения 10.03.2012).

² URL: <http://www.1000inf.ru/news.aspx?id=7552> (дата обращения 10.03.2012).

³ URL:<http://www.gwaz.ru/Russia> (дата обращения 10.03.2012).

на протяжении несколько лет имел место конфликт между казаками, и диаспорой армян¹.

4. Конфликт публичных и частных интересов. В качестве примера можно привести Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 435-О-О, в котором разрешался конфликт между публичным интересом муниципального образования и частным интересом гражданина². Однако, по-нашему мнению всегда должен быть баланс публичных интересов и частных. Верно по этому поводу пишет Н.С. Бондарь: «частные и публичные начала могут и должны не только противопоставляться, но на определенном уровне развития самоуправленческих начал они получают гармонические формы сочетания, взаимопереплетения в процессе их самореализации в экономической, социально-культурной, политической жизни местных сообществ и в конечном счете общества в целом»³.

Несомненно, в разрешении конфликта особая роль должна отводиться государству, так как оно заинтересовано в развитии местного самоуправления.

В реальности переговоры, уточнение позиций сторон зачастую дают ощутимые практические результаты. Например, в период возведения олимпийских объектов в Сочи между властями города, а также органами и организациями, представляющими федеральный и краевой центры, и местным населением возникало немало конфликтов по поводу отвода земель под объекты Олимпиады-2014. В основном они заканчивались мирным исходом, поскольку переговоры позволяли учесть интересы населения, в свою очередь и жители убеждались в том, что к их заботам и аргументам власти относятся серьезно.

¹ URL:<http://www.rythel.livejournal.com/515496/html> (дата обращения 13.03.2012).

² Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 435-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фориса Константина Михайловича на нарушение его конституционных прав абзацем десятым подпункта 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 1.

³ Бондарь Н.С. Право человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 1998. С. 23-24.

В целом конфликты интересов в системе местного самоуправления играют важную роль. Они сигнализируют государству, органам местного самоуправления, всему местному сообществу о существующих противоречиях, заставляют публичную власть пересматривать, уточнять свои цели, решения, стимулируют действия, способные поставить ситуацию под контроль. Дезинтеграция общества возникает не потому, что возникают конфликты, а из-за неумения урегулировать противоречия интересов, а то и просто элементарного игнорирования этих коллизий. По справедливому замечанию немецкого конфликтолога Р. Дарендорфа, человеческая свобода вообще и свобода политического выбора в частности «существует лишь в мире регулируемого конфликта»¹.

Таким образом, в муниципальном праве отражаются различные публичные интересы, которые взаимодействуют друг с другом, а иногда и вступают друг с другом в конфликт. Но как раз в сочетании, пересечении и конфликтах настоящее, и в немалой степени будущее местного самоуправления.

§ 2. Предмет и объекты муниципально-правового регулирования общественных отношений

Большая часть ученых сходятся во мнении, что муниципальное право – комплексная отрасль права. Так, например О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев объясняют комплексный характер муниципального права наличием в нем сфер тесного взаимодействия с первичными отраслями права². М.В. Баглай и Б.Н. Габричидзе обуславливают комплексный характер муниципального права комплексным характером отношений, входящих в его предмет, не конкретизируя, в чем проявляется эта комплексность³. С.Д. Князев, Е.Н. Хрусталева, анализируя комплексный характер муниципального права,

¹ Dahrendorf R. Life Changes: Approaches to Social and Political Theory. Chicago, 1979. P. 107.

² См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 12.

³ См.: Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 486.

объясняют данный факт тем, что оно базируется на стыке ряда отраслей права: конституционного, административного, финансового и некоторых других¹. Данная позиция сходна с позицией В.В. Пылина и П.П. Глушенко². Комплексный характер муниципального права отмечают и другие ученые³.

Муниципальное право в юридической литературе рассматривается как самостоятельная отрасль права. Так, Н.В. Постовой пишет, что муниципальное право является самостоятельной отраслью права⁴. А.Н. Костюков считает, что выделение муниципального права в самостоятельное правовое образование - явление закономерное и обоснованное с учетом сложности и неоднородности самоуправленческих отношений, регулируемых этой отраслью⁵. Самостоятельной и вместе с тем комплексной отраслью права считают муниципальное право авторы учебника под ред. С.А. Авакьяна⁶.

Имеются определения муниципального права как отрасли российского законодательства. Этой позиции придерживается, например, В.А. Баранчиков, который считает, что это новая развивающаяся комплексная отрасль законодательства, состоящая из нормативных правовых актов, содержащих нормы различных отраслей права, регулирующих общественные отношения, в которые вступают муниципальные образования и другие субъекты местного самоуправления⁷.

Заслуживает внимания и точка зрения на муниципальное право как подотрасль конституционного права. Так, А.Н. Кокотов считает, что в конституционном праве различаются две части – общая и особенная.

¹ См.: Князев С.Д., Хрусталева Е.Н. Российское муниципальное право: Учебное пособие. Владивосток, 1997. С. 8.

² См.: Пылин В.В., Глушенко П.П. Муниципальное право: Учебное пособие. СПб., 2000. С. 17-18.

³ См.: Акмалова А.А. Муниципальное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2002; Дмитриев Ю.А., Комарова В.В., Пылин В.В. Муниципальное право РФ / под. общ. ред. Ю.А. Дмитриева. Ростов н/Д: Феникс, 2007; Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право России: Учебник. М., 2007.

⁴ См.: Постовой Н.В. Муниципальное право. М., 1998. С. 4.

⁵ Муниципальное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / под ред. А.Н. Костюкова. 2-е изд, перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 11.

⁶ Муниципальное право России: Учебник / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 12-13.

⁷ Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: Монография. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 29.

Особенная часть распадается на две группы норм. Одна из них – государственное право в единстве с муниципальным правом, другая – гражданско-публичное право¹. Н.С. Бондарь, придерживаясь позиции относительно самостоятельности отрасли муниципального права, тем не менее указывает на «генетическое родство» конституционного и муниципального права, которое заключается в том, что сами общественные отношения, определяющие основные начала (принципы) самоорганизации населения и осуществления местного самоуправления, носят конституционный характер². На это указывает достаточно широкая сфера отношений, связанных с местным самоуправлением (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ч. 2 ст. 24, ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 40, ст. 130-133 Конституции Российской Федерации и др.).

В.И. Васильев, рассматривая муниципальное право как подотрасль конституционного права, отмечает, что оно регулирует одну из форм народовластия, а именно – муниципальную власть³. При этом он отмечает, что предмет муниципального права не может совпадать с предметом конституционного права, речь идет об их соотношении.

Сама постановка вопроса о муниципальном праве как подотрасли конституционного права допустима. По мнению С.С. Алексеева, отличительной особенностью подотрасли является наличие в ее составе общего института, закрепленного, как правило, в особой главе кодифицированного нормативного акта⁴. Таким общим институтом выступает местное самоуправление, занимающее в структуре Конституции Российской Федерации особое место. С.А. Авакьян в конституционном праве различает такую подотрасль, как конституционные основы местного самоуправления. Сюда включаются нормы конституционного права,

¹ Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение, структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 21-22.

² Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. М.: ОАО «Издат. дом «Городец», 2004. С. 56.

³ Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юстицинформ: Омега-Л, 2010. С. 14.

⁴ Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 155.

устанавливающие общие принципы организации местного самоуправления, статуса институтов непосредственной демократии, органов и должностных лиц местного самоуправления¹. О.Е. Кутафин не рассматривал муниципальное право в качестве подотрасли конституционного права. Однако он не отрицал того, что основные институты конституционного права могут рассматриваться как его подотрасли², например, институт местного самоуправления, который выделяется автором.

Конституционное право устанавливает лишь общие принципы, основы местного самоуправления, которые нуждаются в развитии, конкретизации на уровне норм и институтов муниципального права. И последние не могут быть поглощены конституционным правом.

Таким образом, имеющийся в системе конституционного права институт - конституционные основы местного самоуправления - является определенным мостиком от конституционного права к самостоятельной отрасли - муниципальному праву.

Интересно, что имеются попытки рассматривать муниципальное право и как подотрасль административного права. Например, Ю.Н. Старилов муниципальное право относит к Особенной части административного права³.

Анализ взглядов ученых на характер муниципального права позволяет нам сделать вывод о самостоятельности муниципального права как отрасли права. На это указывают: свой предмет регулирования - обособленная группа общественных отношений; собственные нормы и институты; наличие специальной нормативной базы местного самоуправления на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; а также специфика метода правового регулирования общественных отношений.

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2-х т. Т. 1. М.: Юрист, 2007 С. 79 .

² Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 60.

³ См.: Старилов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5. С. 21.

Муниципальное право, являясь самостоятельной отраслью права, носит комплексный характер, что выражается в следующем.

Во-первых, в системе местного самоуправления возникают комплексные общественные отношения различных сфер - финансов, налогов, землепользования и др. Если эти отношения нуждаются в правовом регулировании и поддаются ему, то они составляют предмет муниципального права. Объединяющим началом этих отношений является прежде всего их территориально-локальный уровень реализации.

В юридической литературе встречаются различные трактовки предмета муниципального права. Так, под предметом муниципального права понимают общественные отношения в системе местного самоуправления¹; совокупность общественных отношений, возникающих при организации и функционировании органов местного самоуправления²; удовлетворение социально-экономических потребностей населения на местном уровне собственными усилиями³; организацию в целом местного самоуправления, а именно организацию муниципальной власти⁴. Во всех случаях авторами различаются группы общественных отношений, которые образуют предмет муниципального права.

По мнению И.В. Выдрина и А.Н. Кокотова, предмет муниципального права образует местное самоуправление как комплекс общественных отношений властно-управленческого, организационного, финансово-экономического свойства. По мнению Н.В. Постового, В.В. Таболина, Н.Н. Черногора, общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, можно сгруппировать на организационно-правовые, экономические и политические. С позиции О. Е. Кутафина и В. И. Фадеева, более полное представление о структуре предмета муниципального права дает его подразделение на три группы общественных отношений: 1)

¹ См.: Постовой Н.В. Муниципальное право. М., 1998. С. 3.

² Муниципальное право: Учебное пособие / [Велиева Д.С. и др.]; под ред. С. Е. Чаннова. М.: Изд-во ОМЕГА-Л., 2005. С. 10.

³ См.: Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2000. С. 12.

⁴ См.: Васильев В.И. Указ соч. С. 20.

возникающие в процессе решения вопросов местного значения путем непосредственного, выражения гражданами своей воли; 2) связанные с деятельностью выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированием и исполнением местного бюджета, а также иной их деятельностью в различных сферах местной жизни; 3) складывающиеся в процессе реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий¹.

Данные определения сводятся к тому, что предметом муниципального права являются совокупность общественных отношений, возникающих в системе местного самоуправления, поддающихся правовому регулированию и нуждающихся в нем. Каждую группу отношений регулирует определенная группа норм права, содержащихся в различных нормативных актах.

Во-вторых, комплексность выражается в том, что нормы муниципального права могут относиться как к нормам публичных отраслей права, так и частных отраслей права. Например, Н.С Бондарь отмечает, что муниципальное право - это комплексное право, институты и нормы которого могут претендовать и на публичный, и на частный характер². В юридической литературе встречаются и схожие высказывания³. Публично-правовой характер муниципального права обусловлен наличием в муниципально-правовых отношениях властных субъектов, а также тем, что в систему норм муниципального права включаются нормы финансового, административного, налогового и иных отраслей права (добавим – традиционно относимых к публичному праву). Конечно, наименьшее количество составляют нормы гражданского права. Однако в рыночных условиях деятельность органов

¹ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 7-9.

² Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. проф. Н.С.Бондаря. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. С. 25.

³ См.: Муниципальное право России: Учебное пособие / [Л.П. Волкова, А.В. Колесников, Н.А. Максимова и др.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008; Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Н.В. Постового. М.: ИД «Юриспруденция», 2011.

местного самоуправления регулируется и нормами предпринимательского права.

В-третьих, отношения составляющие предмет муниципального права, регулируются комплексом различных норм.

1. Общественные отношения в системе местного самоуправления урегулированы нормами различного уровня нормативных актов. В самом Федеральном законе № 131-ФЗ определены уровни регулирования: федеральный уровень (ст. 5), региональный уровень (ст. 6) и местный уровень (ст. 7). Это обусловлено тем, что предмет муниципального права относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, и конечно же тем, что местное самоуправление как непосредственное решение населением вопросов местного значения осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Наличие нескольких уровней правового регулирования отношений в системе местного самоуправления позволяет наиболее адекватно и полно отразить эти особенности.

2. Нормы, регулирующие отношения в системе местного самоуправления, могут быть поделены по отраслевой принадлежности. Например, по мнению В. А. Баранчикова, различаются следующие группы отношений: отношения, которые могут регулироваться только нормами конституционного (государственного) права; отношения, в которых проявляют свое регулирующее воздействие нормы административного, гражданского, земельного, экологического, финансового права и других отраслей права; отношения, которые регулируются нормами различных отраслей материального и процессуального права¹.

Действительно, общие принципы организации местного самоуправления, его право на судебную защиту отражены и во многом подробно урегулированы конституционными нормами. А отраслевыми законами регулируются отдельные вопросы местного хозяйства и

¹ Баранчиков В.А. Указ. соч. С. 24.

социального развития, а также и полномочия органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения.

Однако в системе местного самоуправления отношения могут быть и должны быть урегулированы собственными муниципально-правовыми актами. Об этом сказано в ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ - «по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты», а также в ст. 44, где перечисляются положения, которые должны быть закреплены уставом муниципального образования. В соответствии со ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления и само население должны решать вопросы местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Соответственно для урегулирования данных вопросов могут приниматься собственные нормы.

И в практике местного самоуправления это находит достаточно широкое воплощение. Для примера назовем решение Совета депутатов пос. Котельники Московской области от 11.03.2004 № 255/51, которым утверждены Правила землепользования и застройки на территории муниципального образования «Поселок Котельники»¹. В Правилах записано, что архитектурно-планировочная структура в виде микрорайонов, кварталов, групп зданий, рекреационных пространств и улично-дорожной сети должна быть увязана по своим размерам и пропорциям с исторически сложившейся планировочной структурой существующей застройки, нести черты преемственности и последовательного развития местных градостроительных традиций и особенностей территории.

Таким образом, отношения в системе местного самоуправления регулируются как нормами, изданными государством, так и нормами, изданными в результате муниципального правотворчества. Верно, отмечено

¹ Котельники сегодня. 01.07.2004. № 26.

в учебнике по муниципальному праву под редакцией А.И. Коваленко, что «комплексность муниципального права выражается в том, что система его норм состоит не только из предписываемых государством норм различных отраслей права, но и норм, являющихся результатом прямого волеизъявления населения муниципального образования, правотворчества органов местного самоуправления»¹.

Следовательно, мы можем говорить о двух уровнях норм внутри системы муниципального права, и соответственно о двух видах публично-правового регулирования отношений в системе местного самоуправления: государственно-правовом регулировании и муниципально-правовом регулировании.

Первая группа норм муниципального права, (государственно-правовые регуляторы), характеризуется следующим: они устанавливаются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ; отражают общие параметры местного самоуправления; закрепляют территориальные основы местного самоуправления; адресованы всем муниципальным образованиям; относятся к различным отраслям российского права.

Вторая группа норм муниципального права (собственно муниципально-правовые регуляторы) характеризуется следующим: принимаются уполномоченными на то субъектами местного самоуправления (органами местного самоуправления, а также путем прямого волеизъявления граждан, проживающих в муниципальном образовании и обладающих активным избирательным правом); объемы полномочий, в пределах которых принимаются нормы, определяются в уставах муниципальных образований; они обладают юридической силой на территории муниципального образования и обязательны для всех; могут дополнять и конкретизировать централизованное регулирование; без них зачастую не реализуются нормы отраслевого законодательства.

¹ См.: Муниципальное право / под ред. А.И. Коваленко. М., 1997. С. 7.

Регулирование отношений в системе местного самоуправления нормами, изданными органами и должностными лицами конкретных муниципальных образований, а также населением, есть муниципально-правовое регулирование. Не стоит при этом забывать о том, что муниципально-правовое регулирование представляет собой «разрешенное» государством упорядочивание отношений на местном уровне. Иными словами, правотворчество органом местного самоуправления и населения муниципального образования санкционировано государством (ст. ст. 4, 6 ФЗ № 131). Ведь есть вопросы, которые нет необходимости решать на уровне Российской Федерации и ее субъектов. По ним можно и нужно принимать решения с учетом исторических, географических, национальных, культурных и других местных особенностей.

Институт местного самоуправления наиболее приближен к гражданам и нет необходимости жесткого регулирования возникающих здесь отношений. Местное самоуправление не может, конечно, функционировать вне определенных государством правовых рамок, но эти рамки должны учитывать и раскрыть суть местного самоуправления как продукта общественных инициатив, а не диктовать до мелочей, где и как гражданам реализовывать свое право на местное самоуправление. Так, например, централизованно невозможно решить вопросы в рыночной сфере, местное самоуправление самостоятельно обеспечивает свои потребности в рыночных условиях, содействуя развитию предпринимательства, самостоятельно соотносит свои потребности с имеющимися материальными возможностями.

Муниципально-правовое регулирование и его механизм являются предметом многих исследований¹. Так, Ю.А. Горбуль² в своей работе выделяет следующие признаки муниципально-правового регулирования: 1)

¹ См.: Горбуль Ю.А. Муниципальное правовое регулирование (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2009; Раздьяконова Е.В. Территориальное общественное самоуправление: проблемы муниципально-правового регулирования в городских округах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010; Тегенцев С.А. Совершенствование муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011.

² См.: Горбуль Ю.А. Муниципальное правовое регулирование (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2009. С. 64-67.

особый состав субъектов муниципально-правового регулирования; 2) муниципально-правовое регулирование логически продолжает процесс государственного правового регулирования; 3) направленность на соблюдение, охрану и защиту права и свобод человека и гражданина; 4) самостоятельность; 5) пространственная определенность в границах территории муниципального образования; 6) динамизм, по сравнению с государственным правовым регулированием; 7) системность. Муниципально-правовое регулирование является частью правового регулирования в общем, в масштабах всего государства. Будучи звеном системы правового регулирования общественных отношений в государстве и обществе, муниципальное правовое регулирование несет в себе общие черты этой системы, строится на основе ее принципов и имеет свой предмет

Как уже было рассмотрено выше, предметом муниципального права является комплекс отношений в системе местного самоуправления. Данные отношения являются предметом как государственно-правового, так и муниципально-правового регулирования. Отношения, подпадающие под муниципально-правовое регулирование, являются (или могут быть) предметом конституционно-правового регулирования (первичность норм конституционного права). Однако могут быть и такие отношения, которые регулируются лишь собственными актами, в виду особенностей конкретной местности, т.е. государство дает право субъектам местного самоуправления урегулировать своими собственными актами определенные отношения на местном уровне. И все же, как уже было отмечено нами, не могут быть урегулированы собственными муниципально-правовыми актами определение общих принципов организации местного самоуправления, гарантии и право на судебную защиту, т.е., другими словами, все то, что входит в исключительную компетенцию Российской Федерации и ее субъектов.

Соответственно следует, на наш взгляд, различать предмет муниципального права и предмет муниципально-правового регулирования. Эти понятия не тождественны, их следует рассматривать как целое и часть.

В юридической литературе были определенные попытки соотнести предмет муниципального права и предмет муниципально-правового регулирования. «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», - пишут О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев¹. При данном подходе предмет муниципального права отождествляется с предметом муниципально-правового регулирования.

Пытается развести эти понятия В.И. Васильев. Он пишет: «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, т.е. 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?»².

На первый вопрос ряд авторов дает в общем единый положительный ответ: да, существует некая часть «собственно муниципального права», которая регулирует организацию местного самоуправления. Так, А.А. Сергеев, во-первых, различает собственные муниципальные правовые нормы, специально посвященные регулированию вопросов организации и функционирования местного самоуправления. Во-вторых, он верно отмечает,

¹ Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 7.

² Васильев В.И. Указ. соч. С. 10.

что «признание наличия «собственно муниципального права» основано на существовании обособленной группы отношений, связанных с территориальной и институциональной организацией местного самоуправления, участием граждан в осуществлении местного самоуправления и т.д., и наличии норм права, регулирующих такие отношения»¹.

Несколько по-другому, но, тем не менее выделяют собственные муниципальные нормы и отношения авторы учебника «Муниципальное право России» И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов, которые в рамках муниципального права различают две его части: общую и особенную.

Общая часть объединяет совокупность предписаний, распространяющих свое действие на все муниципальные образования. Ее составляют нормы, закрепляющие территориальные основы местного самоуправления, определяющие отношения муниципальных образований с другими субъектами права, а также нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-цели, компетенционные нормы, нормы-запреты, устанавливающие основные понятия, категории и показатели местного самоуправления. Сюда же включаются нормы о статусе органов и должностных лиц местного самоуправления, некоторые процедурные положения, отражающие порядок их функционирования. Данные нормы задают юридические режимы регулирования всем муниципальным образованиям либо отдельным, конкретным территориям местного самоуправления. Иначе говоря, в общую часть включаются нормы, установленные органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Особенная часть муниципального права содержит нормы, издаваемые органами и должностными лицами конкретных муниципальных образований².

¹ См.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 22.

² Выдрин И.В. Кокотов А.Н. Указ соч. С. 23-24.

По-нашему, в системе муниципального права различается «собственно муниципальное право», как совокупность собственных норм, регулирующих лишь определенную группу общественных отношений, и другая ее часть, куда входят нормы, установленные органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. У собственно муниципального права имеется свой предмет регулирования. Как пишут А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин, «собственный предмет муниципального права – это так называемое муниципальное строительство или муниципальное устройство, которые задают своеобразие предмета муниципального права»¹.

Соответственно предмет этого «собственного муниципального права» будет совпадать с предметом муниципально-правового регулирования.

Мы можем дать следующее определение предмета муниципально-правового регулирования: предметом муниципально-правового регулирования являются общественные отношения, возникающие при реализации муниципальной власти, урегулированные собственными муниципально-правовыми нормами. Какие отношения могут быть урегулированы собственными нормами? Частично ответ на этот вопрос дает ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, где говорится о том, что муниципальные правовые акты принимаются непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления.

¹ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. М., 2005. С. 12.

Ю.А. Горбуль включает в предмет муниципально-правового регулирования следующие группы общественных отношений: 1. Отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления, формирования и развития его основ. 2. Отношения, возникающие в процессе решения вопросов местного значения непосредственно населением и (или) через органы местного самоуправления. 3. Отношения, связанные с реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий¹.

Однако, на наш взгляд, автор не учитывает норму ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ: «органы местного самоуправления и само население должны решать вопросы местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций». Органы местного самоуправления, решая вопросы местного значения, где проживают малочисленные коренные народы или определенная национальность со своими обычаями и традициями, издают различные нормы, которые направлены на регулирование тех отношений, участниками которых, например, может быть конкретная община или группа граждан определенной национальности. Так, на основе традиций и обычаев формируются нормы, например, обращенные к общинному самоуправлению, казачьему самоуправлению. Степень реализации данных норм намного выше, так как они соответствуют фактической жизни, чем у тех, которые издаются государством без учета местных традиций и особенностей.

Поэтому предметом муниципально-правового регулирования, по нашему мнению, являются следующие группы общественных отношений: а) отношения по поводу организации муниципальной власти; б) отношения по поводу решения вопросов местного значения; в) отношения по осуществлению переданных государственных полномочий; г) отношения по решению местных задач, обусловленных местными традициями, обычаями

¹ Горбуль Ю.А. Муниципальное правовое регулирование (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2009. С. 69.

и особенностями. При этом отношения по поводу решения вопросов местного значения и отношения по осуществлению переданных государственных полномочий урегулированы в первую очередь Федеральным законом № 131-ФЗ и отраслевыми нормами. Однако эти нормы, где определяются полномочия органов местного самоуправления, не будут реализованы, пока органы местного самоуправления не начнут их исполнять и применять в собственных актах.

Предмет муниципально-правового регулирования связан с несколькими объектами его воздействия.

1. Предмет включает такой комплексный объект, как устройство и организация муниципальной власти. Муниципальная власть - это власть «реализуемая на уровне муниципальных образований посредством властных отношений, направленных на реализацию прав и свобод жителей муниципальных образований, решение вопросов местного значения, осуществление отдельных государственных полномочий, и обеспечивающая общеобязательность своих решений путем применения в рамках закона мер государственного принуждения»¹. Муниципальная власть находит свое воплощение в сочетании институтов непосредственной и представительной демократии. Основы муниципальной власти определены федеральным законодательством. Однако своими актами, в частности, в уставах муниципального образования определяется устройство органов местного самоуправления, их компетенция и ответственность. В ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ содержится перечень вопросов, которые должны определяться уставом муниципального образования. При этом перечень регулируемых в уставах вопросов не является исчерпывающим. В них могут закрепляться иные положения, касающиеся вопросов местного значения, распределения функций внутри структуры местного самоуправления,

¹ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели: Монография. М.: Статут, 2007. С. 52.

порядка образования организаций территориального общественного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления в соответствии со ст. 35 Федерального закона №131-ФЗ вправе издавать решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Именно регламент устанавливает порядок работы представительного органа, порядок принятия решений. Как регламентом, так и иными актами по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования также регулируются положение депутатских комиссий, групп, формы работы, порядок избрания их руководящих органов; это могут быть и целевые положения о соответствующих органах в системе местного самоуправления. Так, например, решением Совета депутатов Красногорского муниципального района Московской области от 26.03.2009 № 327/19 утверждено Положение о рабочих группах Совета депутатов Красногорского муниципального района¹. В соответствии с ним такие рабочие группы создаются для решения вопросов, по которым Совет депутатов принимает соответствующее решение, и формируются они в составе председателя и членов рабочей группы из числа депутатов. По согласованию в состав рабочей группы могут быть включены представители иных органов местного самоуправления и юридических лиц. Показателен и другой пример по Московской области: для организации и проведения работы с избирателями по избирательным округам решением Совета депутатов г. Дубны Московской области от 24.12.2003 № РС-1-7 были образованы территориальных депутатских группы².

2. Предмет включает такой объект, как вопросы местного значения. Муниципальная власть реализуется в особой сфере, которая определяется в ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации через «вопросы местного значения», содержание их отчасти раскрывается в ч. 1 ст. 132: это вопросы

¹ СПС Консультант Плюс.

² Встреча. 21.01.2004. № 3.

муниципальной собственности, формирование местных налогов и сборов, охрана общественного порядка и «иные вопросы местного значения». Содержание этого понятия конкретизируется в главе 3 Федерального закона №131-ФЗ. Решение вопросов местного значения обеспечивает жизнедеятельность и удовлетворение потребностей населения муниципального образования. Так, с целью полного удовлетворения потребностей населения города в товарах и услугах Совет депутатов города Климовска Московской области своим решением от 19.02.2003 № 10/1 утвердил «Правила осуществления торговой деятельности, деятельности по оказанию услуг общественного питания, бытовых и иных видов платных услуг населению на территории города Климовска»¹. Данные правила направлены на регулирование отношений в сфере торговой деятельности на территории муниципального образования.

Однако решение вопросов местного значения обеспечивает также помощь государству в осуществлении общегосударственных задач, т.к. все эти вопросы являются и задачами государства. Как верно отмечает С.А. Авакьян, «любой вопрос местного значения на самом деле есть продолжение вопроса государственного значения... решать его надо с учетом местных условий», так как «нет вопросов местного значения в образовании, есть местные условия реализации конституционного права на образование»².

3. Предмет включает такой объект как отдельные государственные полномочия, которыми могут законом наделяться органы местного самоуправления с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. При осуществлении полученных государственных полномочий, органы местного самоуправления издают нормы с целью регулирования общественных отношений. При этом муниципальные правовые акты по вопросам осуществления отдельных

¹ Местные вести. 12-18.03. 2003. № 11.

² Авакьян С. А. А есть ли в России местное самоуправление? // Российская Федерация сегодня. 2009. № 16. С. 2.

государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься только на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

4. Предмет включает такой объект, как отношения, возникающие по поводу местных, исторических и иных традиций, обычаев и особенностей. Важно отметить, что особенности организации местного самоуправления могут быть обусловлены историческими традициями, составом населения, культурными традициями и социально-экономическим развитием муниципального образования. Органы местного самоуправления могут быть организаторами различных праздников и мероприятий. Например, на территории Республики Башкортостан ежегодно на основе постановления главы соответствующего муниципального образования проводится праздник Сабантуй. В целях дальнейшего совершенствования государственной национальной политики, укрепления межнационального согласия и гражданского мира главой Республики Башкортостан 18 января 2011 года был подписан Указ «Об объявлении в Республике Башкортостан 2011 года Годом укрепления межнационального согласия»¹. Во многих муниципальных образованиях принимались свои акты во исполнение данного Указа. Так, например, решением Совета муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан утвержден План по реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального района Стерлитамакский район в 2011 году². В частности, разработаны административные регламенты взаимодействия органов местного самоуправления муниципального района Стерлитамакский с национально-культурными автономиями и иными общественными объединениями, например, с историко-культурным центром украинцев с. Золотоношка.

¹ Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. № 9(351).Ст. 461

² СПС Консультант Плюс

Как видим, предмет муниципально-правового регулирования определяется с учетом объектов его воздействия. Как верно отмечает С.А. Авакьян, «предмет отрасли корреспондирует объектам ее воздействия, но все-таки формулируется исходя из того, что общественные отношения переплетаются в их развитии, а также из задач самого регулирования. Поэтому объект и предмет могут не совпадать в их конструировании (но не по сути)»¹. Объекты муниципально-правового регулирования являются как бы «пограничным» рубежом и средством взаимодействия с другими отраслями права.

С вопросом о предмете правового регулирования возникает вопрос о сфере правового регулирования. В юридической литературе по этому поводу имеются различные мнения. Так, одни такие понятия как «предмет правового регулирования» и «сфера правового регулирования» отождествляют. Например, И.Н. Сенякин прямо определяет правовое регулирование как сферу, на которую распространяется право². «Предмет правового регулирования – это все то, что подпадает под действие правовых норм, это сфера, на которую распространяется право и которая находится под его юрисдикцией», - пишет Н.И. Матузов³. Другие напротив, считают, что «сфера правового регулирования» шире понятия «предмета правового регулирования». Например, В.В. Лазарев в сферу правового регулирования включает такие разновидности общественных отношений, как: 1) отношения, которые могут быть урегулированы правом, должны быть урегулированы и урегулированы; 2) отношения, которые могут быть урегулированы правом, должны быть урегулированы им, но не урегулированы⁴. По нашему мнению, эта позиция заслуживает поддержки, поскольку позволяет учитывать те общественные отношения, которые потенциально могут стать частью объекта и предмета воздействия права. Кроме того, данный подход позволяет

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2-х т. Т. 1. С. 33.

² См.: Общая теория государства и права: акад. курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. Т.2. Теория права. М.: Зеркало, 1998. С. 243.

³ См.: Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 353.

⁴ Лазарев В.В. Определение сферы правового регулирования // Изв. вузов. Правоведение. 1980. № 5. С. 65.

постоянно держать в зоне внимания динамику развития общественных отношений, соответственно совершенствовать правовое регулирование.

Применительно к нашему вопросу в сфере муниципально-правового регулирования находятся отношения, которые уже составили предмет муниципально-правового регулирования, и отношения которые не урегулированы собственными муниципально-правовыми нормами, но могут и должны быть урегулированы ими. Таким образом, сфера муниципально-правового регулирования реально более широка, она охватывает те общественные отношения, которые можно назвать потенциальными правовыми отношениями. Это может быть определено федеральными законами, актами субъектов Российской Федерации, а также уставом с учетом особенностей данного муниципального образования. Соответственно дополняющее такие нормы регулирование введет подобные общественные отношения в более четкие уже правовые рамки.

При рассмотрении сферы муниципально-правового регулирования может возникнуть вопрос: как она соотносится с предметом государственно-правового регулирования отношений в системе местного самоуправления? На наш взгляд, одна группа отношений в системе местного самоуправления регулируется государственными правовыми нормами (федерального уровня, либо уровня субъекта Российской Федерации). И естественно возникает следующий вопрос: насколько эти отношения нуждаются в муниципально-правовом регулировании. При этом очевидно, что если оно и требуется, то будет дополнительным и развивающим государственно-правовое регулирование. Понятно также, что ряд отношений отражается в правовом регулировании собственными муниципально-правовыми нормами. Это касается в первую очередь отношений, связанных с историческими, местными традициями, особенностями жизни народов, проживающих на территории данного муниципального образования. Здесь мы как раз видим собственную муниципально-правовую сферу.

Однако здесь возникает также важный вопрос о должном или возможном, прямо связанный с темой нашего исследования. Иначе говоря, необходимость и (или) целесообразность муниципально-правового регулирования во многом зависит от местного усмотрения.

К тому же здесь возникает еще одна проблема: с предметом и сферой муниципально-правового регулирования тесно увязываются пределы такого регулирования. Теоретическое изучение пределов муниципально-правового регулирования затрудняет то обстоятельство, что в теории права еще не сложился единый подход к пониманию пределов общего правового регулирования. Разделяя точку зрения Ф.Н. Фаткуллина, понимающего под пределами правового регулирования обусловленные определенными факторами границы властного вмешательства в общественные отношения при помощи норм права¹, основываясь на этой дефиниции, изложим наше представление о пределах правового регулирования применительно к муниципальной сфере. Итак, пределы муниципально-правового регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления – это обусловленные объективными и субъективными факторами границы властного вмешательства правотворческих субъектов в области местного самоуправления в общественные отношения, возникающие по организации муниципальной власти, решению вопросов местного значения с учетом исторических, местных и иных традиций и особенностей, осуществлению переданных государственных полномочий. В любом случае регулировать муниципальными нормами необходимо только те общественные отношения, которые объективно нуждаются в таком регулировании.

Пределы в данном случае связаны с необходимостью сохранять саморегулирование общества, не вмешиваться в те сферы жизни, которые обеспечиваются подобным саморегулированием. На наш взгляд, верно пишет

¹ См.: Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1987. С. 135.

В.И. Гойман-Червонюк: пределы правового регулирования отделяют область правового от неправового, очерчивают границы распространения права, предельность воздействия на сознание человека и его деяния¹. Рассматривая в целом пределы муниципально-правового регулирования, необходимо: 1) определить пределы муниципально-правового регулирования и неправового регулирования в системе местного самоуправления; 2) рассмотреть пределы государственно-правового регулирования в системе местного самоуправления.

Для нас актуально, как соотносятся пределы государственного и муниципально-правового регулирования.

В области местного самоуправления в соответствии со ст.72 Конституции Российской Федерации существует порядок разграничения нормотворческой компетенции между федеральным центром и региональными властями, а также наличия у органов государственной власти субъектов Федерации собственных правотворческих полномочий в сфере местного самоуправления. Относя в п. «н» ст. 72 «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, тем самым Конституция Российской Федерации определяет роль Российской Федерации как центра, от которого исходят основополагающие нормы и правила для местного самоуправления на всей территории России, вместе с тем предполагая и возможности субъектов Российской Федерации в регулировании муниципальной жизни. Исходя из того, что местное самоуправление решает вопросы местного значения самостоятельно (ст.130), Конституция Российской Федерации тем самым допускает и муниципальное правотворчество.

С принятием Федерального закона № 131-ФЗ более четко была обозначена тенденция централизации в закреплении компетенции местного самоуправления на федеральном уровне. Этот Закон в общей форме

¹ Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. М.: МЮИ МВД, 1996. С. 141.

определяет широкие возможности федеральных органов государственной власти в правовом регулировании вопросов местного самоуправления. В соответствии со ст. 5 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям федеральных органов государственной власти отнесено: определение общих принципов организации местного самоуправления в России; правовое регулирование - по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ - прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном Федеральным законом.

Таким образом, федеральный законодатель закрепляет за федеральными органами государственной власти многое из того, что связано с нормативным регулированием местного самоуправления, но, отдавая дань конституционной формуле о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере местного самоуправления, предусматривает возможность допуска к нормативному регулированию местного самоуправления также и региональных властей. То есть участие органов государственной власти субъектов Федерации в регулировании вопросов местного самоуправления не исключается. Но рамки этого участия жестко сузились.

У субъектов Федерации практически не осталось каких-нибудь более или менее значимых предметов исключительного ведения. Федеральный

закон № 131-ФЗ содержит немало отсылок к законодательству субъектов Российской Федерации. Регулируя вопросы организации местного самоуправления, субъекты Российской Федерации могут определять порядок подготовки и проведения местного референдума (ч. 10 ст. 22), устанавливать в соответствии с федеральным законом гарантии избирательных прав граждан, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов (ч. 3 ст. 23); устанавливать порядок голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ч. 1 ст. 24); устанавливать наименование представительного органа, главы местной администрации муниципального образования (ч. 3 ст. 34); регулировать в соответствии с федеральным законом муниципальную службу (ст. 42) и др.

И соответствующие нормативные правовые акты появляются во многих субъектах Российской Федерации. Для подтверждения назовем в качестве примеров: Закон Республики Башкортостан от 4 июля 2007 г. № 452-з «О местном референдуме в Республике Башкортостан»¹; Закон Архангельской области от 21 июня 2006 г. № 194-11-ОЗ «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области»²; Закон Брянской области 28 октября 2004 г. № 64-З «О наименованиях представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований, местных администраций (исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований) в Брянской области»³; Закон Пермского края от 4 мая 2008 г. № 228-ПК «О муниципальной службе в Пермском крае»⁴ и др.

¹ Республика Башкортостан. 12.07.2007. № 133(26366).

² СПС Консультант Плюс.

³ СПС Консультант Плюс.

⁴ Российская газета. 14.05.2008. № 101.

Всего в Федеральном законе № 131-ФЗ содержится несколько десятков отсылок к законам субъектов Российской Федерации. Поле законодательной деятельности для регионов в сфере местного самоуправления не так уж мало. Все дело, однако, в характере полномочий, предоставленных субъектам Российской Федерации. Глубина правового регулирования ими вопросов местного самоуправления, прежде всего организационных, существенно уменьшилась. Достаточно сравнить правовое регулирование на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации вопросов территориального устройства, полномочий и процедур принятия муниципальных правовых актов. Субъекты Российской Федерации не вправе теперь устанавливать порядок образования и преобразования муниципальных единиц. Они определяют границы муниципальных образований в соответствии с требованиями, предусмотренными Федеральным законом. Следовательно, законы субъектов РФ об установлении границ муниципальных образований являются правоприменительными актами по отношению к Федеральному закону.

Относительно полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые перечислены в ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ, обратим внимание на следующие факторы:

- данные полномочия ограничиваются сферами ведения субъектов Российской Федерации, а полномочия субъектов РФ в сферах их совместного ведения с Российской Федерацией, кроме того, ограничиваются пределами, установленными федеральными законами;
- установление общих принципов организации местного самоуправления относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации лишь постольку, поскольку это допускается Федеральным законом.

Несмотря на ясность цели принятия Федерального закона № 131-ФЗ - обеспечить единообразие решения вопросов муниципальной организации, не имеющих каких-либо региональных особенностей, очевидно, что

федеральный законодатель нарушает принцип «разумной сдержанности», согласно которому он не должен регулировать те отношения, которые без ущерба для качественного выполнения задач публичной власти может урегулировать субъект Российской Федерации¹. И, безусловно «правовая природа и характер института местной власти, равно как и многонациональная палитра Российского государства, объективно требует более полного учета особенностей локальных территорий, которые могут быть адекватно отражены в законодательстве субъекта Федерации»².

Соответственно, актуальнее говорить о соотношении пределов муниципально-правового и федерального государственно-правового регулирования.

На сегодняшний день общие принципы регулируются на федеральном уровне, на субъектном только то, что четко оговорено в законе и в пределах, допускаемых федеральным законом. Как пишет С.В. Корсакова, «организационные-правовые основы местного самоуправления превратились из сферы, в которой регионы конкурировали с Федерацией, в сферу, где Российская Федерация прямо устанавливает субъектам предмет и порядок регулирования общественных отношений»³.

Мы же считаем, что необходимо расширить пределы правового регулирования субъектов Федерации.

Федеральным законом № 131-ФЗ определяются круг вопросов, по которым могут быть приняты муниципальные акты и пределы их регулирования. Во-первых, муниципальные правовые акты, как было уже сказано выше, издаются по вопросам местного значения, перечень которых содержится в Федеральном законе № 131-ФЗ, а также по отдельным государственным полномочиям. Во-вторых, представительный орган издает

¹ См. об этом: Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 124.

² Михеев Д.С. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в субъекте Российской Федерации: На примере Республики Марий Эл. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мытищи, 2009. С. 8.

³ Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в России: Монография / под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 252.

решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, а глава местной администрации - распоряжения по вопросам организации работы местной администрации. В-третьих, решение об удалении главы муниципального образования в отставку принимает представительный орган. В-четвертых, пределы компетенции представительного органа по изданию актов определяются федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, пределы полномочий главы местной администрации устанавливаются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. В-пятых, иные должностные лица местного самоуправления издают акты по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Таким образом, как сфера, так и пределы муниципально-правового регулирования определяются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и границами неправовой сферы. Также пределы собственного правотворчества определяются уставом муниципального образования и актом представительного органа. При этом муниципальные акты издаются с учетом особенностей муниципального образования, местных условий, особенностей, традиций и обычаев.

§ 3. Понятие и виды принципов муниципально-правового регулирования общественных отношений

Правовое обеспечение формирования и развития отношений в системе местного самоуправления должно базироваться на каких-то основных положениях, принципах, подходах, которые могут быть использованы при совершенствовании и разработке правовых норм в рамках муниципального права. Такими важнейшими теоретическими положениями в сфере правового

регулирования могут выступать принципы муниципально-правового регулирования. Субъекты муниципального правотворчества на основе принципов, используя различные методы, средства и формы осуществляют регулирование отношений в системе местного самоуправления.

В юридической науке всегда обращалось внимание на важность категорий «принципы права», «принципы правового регулирования». Как подчеркивал Л.С. Явич, чем лучше будут разработаны принципы права и правового регулирования, тем скорее будет достигнуто сочетание стабильности и мобильности юридических форм¹.

В юридической литературе встречаются различные взгляды на роль принципов права. Так, одни авторы считают, что принципы права являются дополнительным критерием для деления права на отрасли². Другие относят принципы права к частям предмета или метода правового регулирования. Например, А.П. Дудин считает, что принципы, скорее всего, представляют собой составную часть самого предмета, а в отраженном виде проявляются и в методе правового регулирования³. С точки зрения В.М. Левченко, метод вбирает в себя принципы отрасли права, ее обобщения, которые вместе с конкретными предписаниями образуют специфический регулятивно - охранительный механизм – режим отрасли⁴.

Отмечается способность принципов права регулировать общественные отношения. По этому поводу пишет А.Л. Захаров: «...Одним из проявлений самостоятельности является заложенная в принципах способность непосредственного регулирования правовых отношений»⁵. Однако нельзя

¹ См.: Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М.: Юрид. лит., 1978. С. 146.

² Система советского права и перспективы ее развития. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 7; Право социального обеспечения: Учебник. Изд. 2-ое, перераб. и доп. / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2001.

³ Система советского права и перспективы ее развития. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 7. С. 110.

⁴ Там же. С. 114.

⁵ Захаров А.Л. Межотраслевые принципы права. Самара: Самар. отделение Литфонда, 2004. С. 49.

отождествлять принципы права и нормы права, это может привести к отрицанию правовых принципов вообще¹.

В основе правового регулирования определенного общественного отношения (конкретного вида деятельности) всегда лежит иерархия принципов. Если применить данное утверждение к нашему вопросу, то в основе муниципально-правового регулирования лежат следующие уровни принципов:

I. Принципы, характерные для всей системы права (общеправовые принципы, или принципы-идеи). Это принципы, выработанные в процессе формирования системы права, реализации права и его применения. Они не закреплены прямо в нормах права, но на них основывается ряд норм. Они реализуются через акты применения права (индивидуальные акты). Например, Конституционный Суд Российской Федерации при обосновании своих решений широко использует понятие «общие принципы права». В частности, к их числу он относит такие принципы, как справедливость и соразмерность². Эти принципы применяются вне зависимости от того, закреплены ли они в конкретных нормах права, которые регулируют рассматриваемые отношения, или нет. А самое главное, при их применении Конституционный Суд исходит из того, что общие (общеправовые) принципы обладают высшей степенью нормативной обобщенности, определяют содержание конституционных прав человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед

¹ Грибанов В.П. Принципы осуществления гражданских прав // Вестник МГУ. Серия «Право». 1966. № 3. С. 12.

² См., например, п. 5 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 4; п. 4 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 2000 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Тверская прядельная фабрика» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4.

иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на все субъекты права¹.

II. Принципы, характерные для публичной отрасли права. Муниципальное право является публичной отраслью, и в его нормах соответственно отражаются принципы, свойственные публичному праву. На публичность в системе местного самоуправления указывалось не раз². Так, принцип ответственности органов местного самоуправления как органов публичной власти перед населением и государством находит свое отражение в ст.ст. 73, 74, 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Определение общих принципов организации местного самоуправления относится к исключительной компетенции федеральных органов власти (ст. 5 Федерального закона № 131-ФЗ), и в этой норме нашел отражение принцип централизации правового регулирования.

Принцип приоритета публичных интересов воплощен в ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ, где закрепляется, что местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения. Так, руководствуясь данным принципом городской совет города Мирный Республики Саха (Якутия) принял решение от 01.11.2007 г. «О принятии Положения об установлении и прекращении публичных сервитутов для обеспечения интересов муниципального образования «Город Мирный» на территории города Мирный Республики Саха (Якутия)». Предметом

¹ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1993 г. № 1-П. «По делу о проверке конституционности правоприменительной практики ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении, сложившейся на основе применения законодательства о труде и постановлений Пленумов Верховного Суда СССР, Верховного Суда Российской Федерации, регулирующих данные вопросы»// Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 2-3.

² См., напр.: Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара: Изд-во Самар. науч. центра РАН, 2003; Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10; Широков А.И. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997.

регулирования данного Положения является порядок установления и прекращения публичных сервитутов в отношении земельных участков, расположенных на территории города Мирного в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов муниципального образования «Город Мирный» без изъятия земельных участков.

Принцип самостоятельности финансовой деятельности в рамках компетенции органов местного самоуправления закреплен следующей нормой ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ: «Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов». В ст. 4 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹ среди основных принципов муниципальной службы выделяется принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

В муниципальном праве имеются и принципы частного права, которые находят отражение в имущественных отношениях. Они выражаются в действиях «принципа свободы договора, неприкосновенности собственности, защиты частной собственности, принципа свободы экономической деятельности, принципа диспозитивности, принципа обеспечения свободного доступа к образованию и к культурным ценностям»². Принцип свободы договора является основополагающим для развития имущественного (гражданского) оборота. В соответствии с ним субъекты права свободны в заключении договора, т.е. в выборе контрагента и в определении условий своего соглашения, а также в выборе той или иной «модели» (формы) договорных связей (ст. 421 Гражданского кодекса РФ). К примеру, в

¹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

² См.: Вагина Н.М. Принципы публичного права: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 200.

муниципальном праве данный принцип находит свое отражение в виде возможности органов местного самоуправления совершать сделки с имуществом, находящимся в муниципальной собственности (ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ).

Через принцип свободы договора можно рассмотреть и принцип диспозитивности. Принцип диспозитивности означает возможность участников регулируемых отношений самостоятельно по своему усмотрению и в соответствии со своими интересами выбирать варианты соответствующего поведения. В муниципальном праве диспозитивность находит воплощение в ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ, где говорится о том, что в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения.

III. Межотраслевые принципы (исходя из комплексности муниципального права), несомненно, играют важную роль в муниципально-правовом регулировании. Межотраслевые принципы действуют в нескольких отраслях. В юридической науке не выработано окончательного мнения о том, какие конкретно принципы права являются межотраслевыми¹. По мнению А.Л. Захарова, роль и значение каждого межотраслевого принципа выявить можно только классифицируя и приводя их в систему. В этой системе данным автором различаются принципы в экономической сфере, принципы в социальной сфере, принципы в культурной сфере и принципы в

¹ См.: Кругликов Л.Л. О средствах законодательной техники в уголовном праве // Проблемы юридической техники в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве: Сб. науч. статей / Под ред. Л.Л. Кругликова. Ярославль, 1996; Макуев Р.Х. Теория государства и права: Учебник для вузов. Орел, 2003; Соколов А.Н. Теория государства и права: Опорный конспект: Учебное пособие. Калининград, 2002; Новицкий И.Б. Источники советского права. М., 1959; Тertyшник В., Щерба С. Концептуальная модель системы принципов уголовного процесса России и Украины в рамках сравнительного правоведения // Уголовное право. 2001. № 4.

политической сфере¹. Рассмотрим данные принципы применительно к системе местного самоуправления.

1). Принципы в экономической сфере - принцип защиты всех форм собственности, принцип свободы экономической деятельности, принцип поддержки и защиты конкуренции. Свобода экономической деятельности, находит свое отражение как в гражданском праве, так и, например, в муниципальном праве. В гражданском праве она выражается через возможность приватизации государственного имущества, в муниципальном праве - в возможности приватизации муниципального имущества. Так, порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»². Соприкосновение с предпринимательским правом видим через закрепление принципа поддержки и защиты конкуренции. Так, органы местного самоуправления поселений (п. 28 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ), муниципального района (ч.1 п. 25 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ), городского округа (ч.1.п. 33 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ), внутригородского района (ч.1 п.11 ст.16.2 Федерального закона № 131-ФЗ) создают условия для развития малого и среднего предпринимательства. Например, принцип поддержки и защиты конкуренции отражен в постановлении главы администрации г. Троицка Челябинской области от 24.04.2006 № 230 «О проведении конкурсов на право размещения сезонных предприятий общественного питания на территории г. Троицка, на право организации пляжей и зон отдыха без купания»³. Постановление содержит нормы, закрепляющие единый подход ко всем хозяйствующим субъектам, занимающимся сходным видом деятельности на территории г. Троицка,

¹ См.: Захаров А.Л. Межотраслевые принципы права: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

³ СПС Консультант Плюс.

единые условия предоставления земельных участков для размещения предприятий общественного питания через процедуру проведения конкурса.

2). Принципы в социальной сфере - принцип свободы труда, принцип обеспечения эффективной социальной защиты населения. Данные принципы действуют в нескольких отраслях права: трудовом праве, праве социального обеспечения, административном праве, а также находят свое отражение в муниципальном праве.

К вопросам местного значения в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ относится обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории муниципального образования и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством. Принцип свободы труда отражен в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», где в ст. 4 перечисляются принципы муниципальной службы, указанный принцип также вытекает из смысла ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, где определен порядок заключения контракта с главой местной администрации.

3). Принципы в культурной сфере – обеспечение свободы литературного, художественного, научного, технического творчества и преподавания, обеспечение свободного доступа к образованию и культурным ценностям. Соприкосновение с ними муниципального права видится в том, что оно ставит перед местным самоуправлением задачи обеспечения действия принципа свободного доступа к образованию и культурным ценностям, определяет права органов местного самоуправления на обеспечение жителей услугами организаций культуры, а также на создание музеев, если только это предусмотрено федеральными законами, и только за счет доходов местных бюджетов. Среди вопросов местного значения городского округа и муниципального района есть и организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным

общеобразовательным программам, организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования.

Данный принцип находит свое отражение и в нормах гражданского права, регулирующих оформление соответствующих отношений договором возмездного оказания услуг в сфере образования.

4). Принципы в политической сфере. Они касаются в основном порядка организации и деятельности органов власти. Соприкосновение можно увидеть на примере административного и муниципального права. И в административном праве и муниципальном праве при построении системы органов отражен принцип децентрализма. В административном праве он означает перемещение властных полномочий из центра своим структурным подразделениям, их самостоятельность в принятии решений. А также есть определенная независимость каждого органа исполнительной власти, несмотря на подчиненность всей системы органов исполнительной власти центральному органу – Правительству Российской Федерации. В муниципальном праве децентрализм выражается в недопущении образования органов местного самоуправления государственными органами, отсутствии подчиненности органов местного самоуправления одного муниципального образования органам местного самоуправления другого муниципального образования, запрещении подчинении органов местного самоуправления государственным органам. При реализации полномочий органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления должны учитывать общий принцип управления - особенности управляемых объектов.

IV. Собственно принципы муниципального права (принципы-нормы) - это показатели того, как строится в данном государстве правовое регулирование общественных отношений в системе местного самоуправления, какие руководящие, основополагающие идеи лежат в его основе.

Принципы муниципального права нашли свое отражение в первую очередь в нормах Конституции Российской Федерации и непосредственно в Федеральном законе № 131-ФЗ. Нормы-принципы муниципального права как элемент основных начал муниципально-правового регулирования общественных отношений не только выступают как самостоятельная разновидность юридических норм, но и имеют важное практическое значение, которое обнаруживается при правотворчестве и при реализации права, они определяют цели, на которые должно ориентироваться муниципальное правотворчество.

Применительно к регулированию отношений в системе местного самоуправления таковыми являются следующие:

- 1) принцип законности правового регулирования и осуществления местного самоуправления;
- 2) принцип организационного обособления органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством;
- 3) принцип самостоятельности осуществления местного самоуправления в пределах, закрепленных за данным видом муниципального образования полномочий;
- 4) принцип обеспечения деятельности местного самоуправления необходимыми материально-правовыми ресурсами;
- 5) принцип многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления;
- 6) гарантия права местного самоуправления на судебную защиту;
- 7) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- 8) принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Все они лежат в основе муниципально-правового регулирования. И классификация данных принципов является традиционной для правового регулирования общественных отношений.

Однако помимо данных принципов можно выделить и ряд других принципов, которые, так или иначе, отражают специфику и сущность местного самоуправления, и могут быть закреплены в собственных муниципально-правовых нормах.

1. Одним из главных принципов муниципально-правового регулирования следует признать принцип осуществления местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131 Конституции Российской Федерации). В соответствии со ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления и само население должны решать вопросы местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Данный принцип непосредственно отражен в уставах муниципальных образований, их символах, а также иных актах¹. Муниципальные образования утверждают и различные программы сохранения культурного наследия муниципального образования. Например, в целях дальнейшего накопления культурного опыта и развития творческого потенциала разных групп населения Коломенского муниципального района, самореализации членов местного сообщества посредством культуры и искусства Совет депутатов Коломенского муниципального района Московской области своим решением от 11 апреля 2008 г. № 349/39СД утвердил Программу «Сохранение и развитие культуры Коломенского муниципального района на 2008-2010 годы»².

Решением Совета депутатов пос. Котельники Московской области от 11.03.2004 № 255/51 утверждены Правила землепользования и застройки на территории муниципального образования «Поселок Котельники»³. В Правилах записано, что архитектурно-планировочная структура в виде микрорайонов, кварталов, групп зданий, рекреационных пространств и

¹ Усманова Р.М. Принципы муниципально-правового регулирования: понятие и система // Вестник ВЭГУ. 2012. № 5. С. 81.

² СПС Консультант Плюс.

³ Котельники сегодня. 01.07.2004. № 26.

улично-дорожной сети должна быть увязана по своим размерам и пропорциям с исторически сложившейся планировочной структурой существующей застройки, нести черты преемственности и последовательного развития местных градостроительных традиций и особенностей территории.

2. На наш взгляд, необходимо выделить и такой принцип муниципально-правового регулирования, как учет особенностей территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, закрепленный в главе 11 Федерального закона № 131-ФЗ. В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 05.03.2009 № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»¹ сказано, что не исключается введение нормативных правил организации местного самоуправления на конкретных территориях, объективная специфика которых - определяемая, в частности, наличием в пределах их границ объектов особого государственного значения, - допускает специальное правовое регулирование соответствующих муниципальных отношений в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов.

Особенности муниципально-правового регулирования на этих территориях заключаются в следующем:

1) Во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов определяются исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. При этом предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного

¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

самоуправления внутригородских муниципальных образований данных городов в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения. В городах федерального значения установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

2) В закрытых административно-территориальных образованиях, которые являются только городскими округами, особенности осуществления местного самоуправления устанавливаются Законом Российской Федерации от 14.07.1992 №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»¹.

Во-первых, устав муниципального образования должен установить порядок замещения должности главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса. При формировании конкурсной комиссии в закрытом административно-территориальном образовании одна треть ее членов назначается представительным органом закрытого административно-территориального образования, одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), одна треть - федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в закрытом административно-территориальном образовании предприятия и (или) объекты.

Во-вторых, муниципальные правовые акты могут быть изданы по вопросам, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ не отнесены к вопросам местного значения. Перечень таких полномочий

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 3. Ст. 1915.

определен ст. 4 Закона Российской Федерации от 14.07.1992 №-3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

В-третьих, планы и программы комплексного социально-экономического развития закрытого административно-территориального образования, резервирование земель в границах закрытого административно-территориального образования для муниципальных нужд, согласовываются с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в закрытом административно-территориальном образовании предприятия и (или) объекты (ст. 4 Закона Российской Федерации от 14.07.1992). Тогда как в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ проекты планов и программ развития муниципального образования должны выноситься на публичные слушания, а принятие планов и программ развития муниципального образования находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, резервирование же земель входит в перечень вопросов местного значения.

3) Правовое регулирование статуса наукограда осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами об общих принципах организации местного самоуправления, о науке и государственной научно-технической политике, другими федеральными законами, Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»¹, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации.

Местные администрации должны разрабатывать перечень мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукограда и представлять его в Министерство образования и науки Российской Федерации на утверждение.

4) Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 15. Ст. 1750.

должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам. Органы местного самоуправления приграничных муниципальных образований в соответствии с Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»¹ своими актами:

предоставляют в постоянное (бессрочное) пользование земельные полосы или участки для обустройства и содержания инженерно-технических сооружений и заграждений, пограничных знаков, пограничных просек, коммуникаций, пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и других объектов, а также осуществляют контроль за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды;

оказывают помощь пограничным органам, Войскам противовоздушной обороны, Военно-Морскому Флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории.

5) В районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки товаров, а также по оказанию связанных с такими поставками услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В перечень могут быть включены топливно-энергетические ресурсы, продовольственные товары и продукция производственно-технического назначения, а также услуги, связанные с их поставками.

Органы местного самоуправления таких муниципальных образований обладают полномочиями по размещению и исполнению заказа на поставки

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

иных товаров и оказание иных услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований.

б) Наряду с вышеназванными территориями специальное правовое регулирование предусмотрено и на территории инновационного центра «Сколково». Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» устанавливаются Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»¹. Инновационный центр «Сколково» - это земельные участки, которые находятся в границах территории, предназначенной для реализации проекта и определенной в установленном Президентом Российской Федерации порядке, и принадлежат на праве собственности управляющей компании.

Анализ норм названного Федерального закона позволяет нам сделать вывод о том, что в нем отсутствуют нормы об организации местного самоуправления на территории инновационного центра. Во-первых, управляющая компания в целях обеспечения функционирования инфраструктуры территории Центра и жизнедеятельности на его территории осуществляет действия, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ входят в полномочия органов местного самоуправления. Во-вторых, земельные участки, жилые помещения, входящие в инфраструктуру центра, находятся в собственности управляющей компании. В-третьих, в отношении территории Центра не осуществляются подготовка и утверждение генерального плана поселения и правил землепользования и застройки поселения, публичные слушания не проводятся. В-четвертых, полномочия органов местного самоуправления определены по остаточному принципу, после определения полномочий управляющей компании, федеральных органов и органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Органы местного самоуправления, осуществляющие полномочия, размещаются вне территории Центра.

¹ Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

Подводя итог, можно отметить, что все вышеназванные принципы являются базовыми для муниципально-правового регулирования. Не нужно в каждой муниципальной правовой норме искать проявление всех принципов права, ибо полноценное действие правовой нормы возможно только во взаимосвязи с другими нормами, со всей системой права. Как правильно заметили Р.З. Лившиц и В.И. Никитинский, все правовые принципы не существуют вне правовых норм. «Нет норм, в которых не проявлялись бы правовые принципы. Каждая норма содержит тот или иной принцип или их совокупность»¹.

Можно констатировать, что принципы муниципально-правового регулирования – это руководящие идеи, предпосылки, которые могут быть использованы в качестве базиса для построения норм муниципального права. Они должны быть отражены в соответствующих нормах, которые направлены на регулирование отношений в системе местного самоуправления, либо прямо следовать из их содержания.

§ 4. Понятие методов и способов публичного регулирования общественных отношений в муниципальном праве

Своеобразие муниципального права выражается в том, что отношения в системе местного самоуправления регулируются комплексом публично-правовых норм: нормами, изданными государством, и нормами, изданными органами местного самоуправления и непосредственно населением. Предмет муниципального права неразрывно связан с методом правового регулирования – зная, *что* надлежит регулировать, необходимо также определить, *как* регулируются отношения в системе местного самоуправления. Иначе говоря, как пишет С.А. Авакьян: «придя к выводу о необходимости правового регулирования тех или иных общественных

¹ Лившиц Р.З., Никитинский В.И. Принципы советского трудового права // Советское государство и право. 1974. № 8. С. 33.

отношений, компетентный орган должен решить, какими средствами и приемами воздействовать на них»¹. Констатируя тот факт, что муниципальное право комплексная отрасль права, мы можем говорить о методе муниципально-правового регулирования и методе государственно-правового регулирования, которые в совокупности образуют метод публичного регулирования общественных отношений².

Юридическая наука не едина в определении понятия «метод правового регулирования». Как говорил А.М. Витченко: «Вопрос о методе правового регулирования общественных отношений один из актуальных, сложных»³.

Научные исследования, посвященные изучению этой категории, к сожалению, не сложились в стройное учение. Представления о сущности метода правового регулирования трансформировались от понимания его в узком смысле, как отдельного способа воздействия⁴, до комплексного восприятия метода как совокупности способов, приемов и средств влияния на поведение людей⁵.

Не углубляясь в общее исследование категории метода правового регулирования, отметим лишь то, что видение метода правового регулирования как комплексного системного правового явления представляется нам совершенно справедливым и логичным, поскольку управление системой сложнейших связей и явлений, составляющих предмет

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. Т. 1. С. 66.

² Усманова Р.М. Характеристика методов публичного регулирования общественных отношений в муниципальном праве // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 24-31.

³ Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974. С. 44.

⁴ См.: Горшенев В.М. Способы (методы) и организационные формы правового регулирования в современный период коммунистического строительства: Дис. ... докт. юрид. наук. Свердловск, 1969. С. 116; Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. М.: Юрид.лит., 1972. С. 102; Теория государства и права: Учебник / под ред. К.А. Мокичева. М., 1965. С. 411-412; Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 104; Шебанов А.Ф. Система советского социалистического права. М., 1961. С. 11.

⁵ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в 2-х т. Т. 2. М.: Юрид.лит., 1982. С. 218; Евграфов П.Б. Соотношение структуры советского права и структуры советского законодательства: Дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1981. С. 76; Кисилева О.М. Поощрение как метод правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 19; Рукавишникова И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Изв. вузов. Правоведение. 2003. № 1. С. 220; Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 354.

правового регулирования, может осуществить только вся совокупность способов, средств и приемов, действующих во взаимосвязи.

Исходя из этого под методом муниципально-правового регулирования можно понимать совокупность приемов и средств воздействия муниципального права на общественные отношения в системе местного самоуправления.

Муниципальное право как отрасль права имеет свой предмет. Но имеет ли оно свой метод правового регулирования?

В юридической литературе ведется спор относительно наличия или отсутствия отраслевых методов правового регулирования.

Так, например, А.М. Витченко рассматривает метод правового регулирования в двух аспектах. Он выделяет основной метод, присущий всей системе права, и отраслевой метод¹. Такой же точки зрения придерживается и В.Ф. Яковлев, который различает общеправовой и отраслевой методы правового регулирования².

В настоящее время также имеются аналогичные высказывания. К примеру, И.В. Рукавишникова пишет: «говоря о методах правового регулирования общественных отношений, необходимо различать исходные, первичные, идеальные методы правового регулирования и отраслевые методы, возникшие на базе первых и реализовавшиеся в конкретных отраслях»³. В этом же ключе высказываются М.И. Байтин и Д.Е. Петров⁴, а также В.С. Нерсисянц⁵.

Сторонники концепции отраслевых методов регулирования считают, что каждая отрасль права имеет свой предмет и метод правового регулирования. При этом предмет и метод правового регулирования

¹ См.: Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974. С. 52-60.

² См.: Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений: Учебное пособие. Свердловск, 1972. С. 11.

³ Рукавишникова И.В. Методы правового регулирования общественных отношений (на примере финансового права). М., 2002. С. 33.

⁴ Байтин М.И., Петров Д.Е. Метод регулирования в системе права: виды и структура // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 18-25.

⁵ Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 134.

рассматриваются в качестве критериев, позволяющих выделить соответствующие отрасли права и отграничить их друг от друга.

Несмотря на то, что ученые все-таки признают существование «чистого» метода у отдельных отраслей, некоторые отрицают значение метода (а порой и предмета) как классификационного критерия: «традиционно отрасли права выделяют по единству предмета и метода правового регулирования. Но эти критерии хорошо работают лишь в сфере уголовного и гражданского права»¹. Аналогичную точку зрения высказал Р.З. Лившиц, по мнению которого, «с помощью конструкции «предмет-метод» не удалось выявить точных критериев отраслей права»². Л.Б. Тиунова считает, что «попытки дополнить основной критерий отраслевой дифференциации норм права дополнительным – методом регулирования - не внесли ясности в решение вопроса», поскольку «для большинства ныне признанных отраслей права характерно сочетание способов регулирования», тогда как «само наличие «особого сочетания» методов лишь подтверждает, что четкого метода регулирования ни одна отрасль не знает, за исключением, пожалуй, гражданского и административного права»³.

Другие, напротив, считают, что существует единый метод правового регулирования, и нет отраслевых методов. «Один и тот же метод характеризует несколько отраслей права», - пишут Ю.А. Дмитриев и И.В. Мухачев⁴. По мнению А.Б. Пешкова, нет особого метода в каждой отрасли права, а есть единый правовой метод, своеобразно проявляющийся при регулировании той или иной отрасли⁵. Те, кто не придают самостоятельного значения методу правового регулирования, единственным критерием разграничения отраслей права считают только предмет правового

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М.: Новый юрист, 1998. С. 453.

² Лившиц Р.З. Отрасль права - отрасль законодательства // Советское государство и право. 1984. № 2. С. 26.

³ Тиунова Л. Б. Система правовых норм и отраслевое подразделение права // Правоведение. 1987. № 4. С. 11.

⁴ Дмитриев Ю.А., Мухачев И.В. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации – от исторических истоков к современности. М., 1998. С. 49.

⁵ Пешков А.Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974. С. 39.

регулирования. При этом метод правового регулирования рассматривается ими не как признак отрасли права, а как свойство всей системы права в целом.

Подчеркнем еще раз лишь то, что метод правового регулирования тесно связан с предметом правового регулирования и, как принято считать, им в конечном счете определяется¹. По мнению С.С. Алексеева, «...тот или иной вид общественных отношений может быть признан самостоятельным предметом права лишь постольку, поскольку он предопределяет юридическое своеобразие данной совокупности норм, иными словами – поскольку он требует особого метода правового регулирования»². Вместе с тем нет жесткой зависимости метода правового регулирования от его предмета, так как избрание способов, приемов и средств регулирования тех или иных общественных отношений зависит и от воли законодателя. «Последний, - пишет Н.И. Матузов, - находясь в рамках необходимости и учитывая характер регулируемых отношений, может избрать тот или иной способ воздействия на них. Он может варьировать эти способы, используя их в различных комбинациях. В этом заключается субъективность метода, отличающая его от предмета»³.

Система способов находится в постоянном рабочем состоянии: законодатель при общем регулировании тех или иных общественных отношений с учетом их особенностей берет из нее все то, что наилучшим образом подходит для достижения намеченной цели. Причем в этой системе нет элементов, которые были бы жестко привязаны к какой-либо одной сфере регулируемых общественных отношений, годились бы в одной и были бы противопоказаны в другой сфере. С этой точки зрения, вполне обосновано утверждение о том, что существует единый метод общего правового

¹ См.: Явич Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования // Вопросы общей теории советского права: сб. статей / под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 61.

² Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 1. Свердловск, 1963. С. 216-217.

³ Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 354.

регулирования для всех отраслей права, который обусловливается единством его предмета¹.

Таким образом, выбор определенного метода, способа, порядка регулирования муниципально-правовых отношений зависит главным образом от субъективной воли правотворческого субъекта, учитывающего в первую очередь цели и задачи местного самоуправления. Избирая такой, а не иной метод регулирования, правотворческий субъект рассматривает его как единственно возможный, разумный, целесообразный и эффективный. Однако это совсем не означает, что избранный законодателем или правотворческим субъектом на местном уровне метод будет адекватен соответствующему предмету правового регулирования.

Стремление к детальному регулированию, к предписанию конкретного поведения участников общественных отношений отличает императивный подход. Стремление к регулированию лишь основных линий поведения, предоставление значительной свободы участникам общественных отношений, отказ от тщательной и детальной регламентации свойственны диспозитивному подходу. В чистом виде эти подходы практически не встречаются. Мы всегда имеем дело с синтезом императивного и диспозитивного регулирования². Соответственно, нет никаких особенностей в методах регулирования той или иной отрасли права. Имеются лишь преобладание того или иного метода в отдельно взятой отрасли. Отсюда в муниципальном праве нет своих методов, а имеется особенность сочетания императивного метода с диспозитивным. Поэтому мы согласны с позицией С.А. Авакьяна, который различает общие методы правового регулирования, характерные для права в целом, и особенности их проявления в соответствующей отрасли права³.

На это указывает и ряд авторов учебников по муниципальному праву. Так, по мнению В.И. Васильева, особенностью муниципального права

¹ Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. М., 1976. С. 28, 81, 82-83.

² Лившиц Р.З. Теория права. С. 96.

³ См.: Авакян С.А. Конституционное право России. Т.1. С. 65.

является сочетание императивного метода с диспозитивным¹. Н.С. Бондарь также отмечает, что особенность муниципального права в сочетании императивного и диспозитивного методов², и в особенностях сочетания различных способов правового воздействия на муниципальные отношения³. По мнению Н.В. Постового, в муниципальном праве сочетаются два метода правового регулирования: императивный и диспозитивный, присущие соответственно публичному и частному праву⁴.

В муниципальном праве императивные начала органически сочетаются с диспозитивными. Эти методы являются универсальными и не принадлежат какой-либо одной отрасли права. Рассматривая диспозитивный метод, нельзя однозначно утверждать, что его обладателем является только гражданское право. Данный метод в теории назван диспозитивным в силу наличия альтернативы, т.е. выбора решения. Для признания того, что в муниципальном режиме сочетаются императивные и диспозитивные элементы, отнюдь не обязательно искать в муниципальном праве частные начала. Диспозитивность в муниципальном праве, по мнению А.А. Сергеева, также выражается в том, что «в законодательстве о местном самоуправлении норма может предусматривать возможность отступления от соответствующего правила в случаях, предусмотренных нормативным правовым актом муниципального образования. Применяя диспозитивные нормы муниципального права, законодатель разрешает субъектам местного самоуправления отступать от предлагаемого решения, вместе с тем в случае отсутствия на уровне муниципального образования иного решения содержащееся в диспозитивной норме правило является обязательным»⁵. Например, депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, осуществляющие

¹ Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юстицинформ: Омега-Л, 2010. С. 23.

² Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря М., 2002. С. 28.

³ Там же.

⁴ Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: Учебник, 2-е изд., пераб. и доп. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 7.

⁵ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. С. 52.

свои полномочия на постоянной основе не вправе состоять членом управления коммерческой организации, если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

Специфика метода публично-правового регулирования определяется способами правового регулирования, которые выступают в качестве его частей. В отечественной теории государства и права нет единства мнений относительно того, какие способы используются государством при регулировании общественных отношений. Ф.Н. Фаткуллин в зависимости от того, каково взаиморасположение участников регулируемого отношения, выделяет три способа правового регулирования: автономный, приказной (авторитарный) и субординационный¹.

М.И. Абдулаев и С.А. Комаров выделяют четыре способа правового регулирования: запрещение, дозволение, обязывание и рекомендование (совет)².

Несмотря на определенный разброс мнений относительно способов правового регулирования представители различных направлений единодушны в вопросе об основных способах правового регулирования – дозволении, предписании и запрете. По мнению А.Б. Пешкова, воздействие права на общественные отношения осуществляется трояким путем – в зависимости от того, каков характер правил поведения, закрепленных в диспозициях правовых норм³. М.М. Султыгов утверждает, что основные способы воздействия на поведение людей содержатся в диспозициях правовых норм, при этом метод правового регулирования может существовать как объединение всех трех первичных компонентов –

¹ Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права. Казань, 2000. С. 157-158.

² Абдулаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права: Учебник. СПб., 2003. С. 503-504.

³ Пешков А.Б. Указ. соч. С. 43-44.

дозволения, предписания и запрета, т.е. как система, основанная на тесном взаимодействии, взаимообеспечении этих компонентов¹.

Интересна позиция Р.З. Лившица, который отметил, что законодатель может дать участникам общественных отношений не только в совокупности одно из трех указаний, но и в отдельности². Однако взятые в отдельности способы правового регулирования не могут быть отличительными признаками той или иной отрасли права.

Следовательно, муниципальное право как отрасль права, будучи элементом единой системы российского права и находясь в сфере действия единого метода, нуждается в специфическом соотношении всех его составных частей, то есть в таком соотношении, которое могло бы с максимальной эффективностью и приспособленностью воздействовать на ее предмет.

Таким образом, метод публичного правового регулирования отношений в системе местного самоуправления включает в себя комплекс согласованных способов правового регулирования, которые сочетаются в различных комбинациях и пропорциях. При этом один из составляющих способов преобладает, а два других обеспечивают его действие, то есть все три компонента метода взаимно обеспечивают друг друга.

Примером совместного воздействия трех способов правового регулирования может служить схема, предложенная В.Д. Сорокиным: если один из субъектов обладает предоставленным ему законом правомочием (дозволение), то реализация этого правомочия в предусмотренных ситуациях обеспечивается обязанностью другого субъекта предпринять соответствующие действия (предписание). В свою очередь, невыполнение субъектом возложенной на него обязанности, корреспондирующей с правомочием первого субъекта, «включает» в необходимых случаях действие

¹ Султыгов М.М. Запрет как метод правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996. С. 64-65.

² Лившиц Р.З. Теория права. С. 96.

запрета путем применения того или иного вида юридической ответственности, скажем, за бездействие¹.

Например, в соответствии со ст. 32. Федерального закона № 131-ФЗ граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (дозволение). Данное право обеспечивается обязанностью органов местного самоуправления в установленном порядке и сроки рассмотреть данное обращение (предписание). Невыполнение данной обязанности влечет применение юридической ответственности (действие запрета).

При всей своей условности и приблизительности данная схема достаточно убедительно иллюстрирует тезис о том, что метод правового регулирования состоит из системы правовых приемов, представляющих единое целое. Без их подробной характеристики представляется невозможным раскрыть сущность метода публично-правового регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления.

Нормативное свойство дозволения заключается в том, что правовая норма предоставляет своим адресатам возможность самостоятельно определить вариант своего дальнейшего поведения, что может выражаться в совершении каких-либо юридически значимых действий либо воздержании от их совершения. При этом правовое дозволение может разрешать не только выбор поведения, но и выбор форм, способов и иных условий дальнейшего регулирования поведения субъектов, своеобразного саморегулирования.

Правовая норма может позволить субъекту:

1) выбрать из предложенных государством или правотворческим субъектом местного самоуправления вариантов действий (бездействия). Решениями органов местного самоуправления могут устанавливаться дозволения в отношении различных субъектов. Например, на основании Решения Совета депутатов муниципального образования Подпорожский муниципальный район Ленинградской области от 26.05.2009 № 318 «Об

¹ См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 39.

утверждении Положения о порядке и условиях приватизации муниципального имущества муниципального образования «Подпорожский муниципальный район»¹ можно разрешить оплату приобретаемого покупателем муниципального имущества либо единовременно или в рассрочку;

2) самоурегулировать свое будущее поведение (уставом, договором и т.д.). Так, нормой ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ разрешается уставом муниципального образования закрепить положение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения поселений и городских округов. Органы местного самоуправления могут заключать договор с органами территориального общественного самоуправления и закреплять в нем условия по благоустройству территории и осуществления иной хозяйственной деятельности;

3) добиться реализации своего правового интереса любым не запрещенным законодателем способом, то есть поступить так, как субъект сочтет нужным. Так, в соответствии со ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. В данном случае государство разрешает органам местного самоуправления по своему усмотрению владеть пользоваться и распоряжаться муниципальным имуществом.

Как видно из этих примеров, дозволения дают простор, возможность для «собственного», преимущественно по усмотрению, по интересу,

¹ СПС Консультант Плюс.

поведения участников общественных отношений. С юридической стороны они выражаются в субъективных правах на собственное активное поведение. Чаще всего они формулируются в виде управомочивающих норм.

Местное самоуправление действует самостоятельно исходя из интересов населения, соответственно с помощью установленных собственных прав и достигаются цели. Чаще всего дозволения в муниципальном праве применяются при регулировании общественных отношений, связанных с решением вопросов местного значения, хозяйственной деятельностью муниципального образования, в частности - в связи с реализацией органами местного самоуправления прав собственника в отношении имущества, а также при реализации гражданами форм непосредственного участия в решении вопросов местного значения.

В позитивных обязываниях, являющихся одним из средств правового регулирования, выражена преимущественно его активно-действенная, принудительно-обязывающая сторона. Этот способ правового регулирования с юридической стороны выражается в возложении на лиц юридических обязанностей активного содержания. К примеру, п. 3 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет обязательность исполнения муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления, на всей территории муниципального образования. Данная норма содержит предписание (позитивное обязывание) всем жителям и организациям муниципального образования подчиняться муниципальным правовым актам.

По мнению Т.С. Масловской, с самого начала возникновения муниципального права неизменно присутствует обширный пласт позитивных обязываний. Муниципальное право без позитивных обязанностей существовать не может, т.к. они характерны для деятельности властвующих субъектов¹. Так, постановлением Муниципального совета муниципального образования муниципального округа № 72 от 17.06.1999 № 14-т Санкт-

¹ Масловская Т.С. Актуальные проблемы муниципального права: Монография. М.: Компания Спутник +, 2002. С. 12.

Петербурга «Об организации торговли и оказании платных услуг на территории МО № 72»¹ были установлены правила для юридических и физических лиц, закреплены за ними определенные обязанности.

Третий способ – запрет, т.е. возложение обязанности воздержаться от определенных действий. Юридическое запрещение – это необходимое, важное юридическое средство обеспечения организованности общественных отношений, охраны прав и законных интересов граждан, общественных объединений, всего общества. С регулятивной стороны они выражаются в юридических обязанностях пассивного содержания, т.е. в обязанностях воздержаться от совершения действий известного рода. Для них характерна принципиальная однозначность, императивная категоричность, непрекаемость, обеспечение действенными юридическими механизмами².

Нормы-запреты обычно бывают прямо выражены при помощи слов «запрещается», «запрещено», «не допускается» и т.д. В Федеральном законе № 131-ФЗ упоминается о запретах, и в основном они адресованы специальным субъектам или рассчитаны на определенные правоотношения. Подобных запретов в системе муниципально-правового регулирования немного. Тем не менее, органы местного самоуправления также используют данный метод. Так, в вышеуказанном постановлении Муниципального совета муниципального образования муниципального округа № 72 Санкт-Петербурга от 17.06.1999 № 14-т в п. 2.9. и 2.10 содержатся запреты для юридических лиц и предпринимателей. В случае нарушения запретов лица, осуществляющие торговлю на территории муниципального образования № 72, несут ответственность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом РФ «О защите прав потребителей».

Как верно отмечает Ю.А. Горбуль, «варианты сочетаний используемых способов и соответствующих им правовых средств различаются в зависимости от вида муниципально-правовых отношений -

¹ Муниципальное обозрение. Спецвыпуск. Июль 1999.

² Масловская Т.С. Указ. соч. С. 13.

публично-правового или частно-правового характера и от субъектов, являющихся их участниками. Применительно к органам местного самоуправления и муниципальным служащим при осуществлении ими властных полномочий (отношения публично-правового характера) целесообразны такие первичные способы правового регулирования, как обязывания и запреты. Это позволит гарантировать соблюдение прав и свобод человека и гражданина во взаимоотношениях с чиновниками, осуществляющими функции публичного управления. По отношению же к населению муниципальных образований и отдельным гражданам должно преобладать именно дозволение, поскольку действие такого способа правового регулирования в большей степени соответствует сути правового регулирования, которая, как уже отмечалось, состоит в предоставлении права (прав и свобод). Что же касается частно-правовых отношений, то, в силу особенностей общественных отношений данной сферы, в ней традиционно доминирующее значение также имеют дозволения, причем безотносительно от того, к кому они обращены - к отдельным индивидам – жителям»¹.

Таким образом, особенность муниципального права заключается в том, что в отличие от других отраслей права, где преобладает тот или иной метод (в административном императивный способ преобладает, в гражданском – диспозитивный), в муниципальном праве налицо специфическое сочетание этих методов: доминирование императивного метода (как публичной отрасли права) и активное использование диспозитивного метода (связь с частным правом). По мнению О.В. Марченко, отличительной чертой метода муниципально-правового регулирования является «преобладание позитивных обязываний и запретов при активном использовании дозволений»². А.Н. Костюков, напротив, считает, что муниципальное право основано на сочетании двух способов

¹ Горбуль Ю.А. Муниципальное правовое регулирование: вопросы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. С. 68.

² Марченко О.В. Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 6.

правового регулирования - обязывания и дозволения с преобладанием первого и активным использованием последнего. По его мнению, запрет используется значительно реже¹. Мы не согласны с этим, так как запрет может быть отнесен и к приемам диспозитивного регулирования. При запрете, как и при дозволении участники общественных отношений свободны поступить, как считают нужным. При запрете эта свобода поведения начинается за пределами конкретного запрета; при дозволении свобода поведения вообще не ограничивается.

Кроме основных, первичных способов правового регулирования некоторые исследователи выделяют также дополнительные, вторичные способы: рекомендации и поощрение. Однако, как отмечает В.Д. Сорокин, рекомендации представляют собой синтез дозволения и предписания (обязывания)². О производном, вторичном характере таких способов правового регулирования, как рекомендации и поощрения, говорит В.М. Горшенев. В частности, он пишет, что «...дозволение может конкретизироваться в форме императивного предписания, в форме рекомендаций, в форме посула поощрения»³. Тем не менее, для муниципального права, регулирующего автономную сферу общественных отношений, характерен метод рекомендаций органам местного самоуправления со стороны органов государственной власти. Рекомендации в адрес органов местного самоуправления содержатся в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, а также в актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В свою очередь органы местного самоуправления также могут использовать способ рекомендаций в своих собственных актах. Например, постановлением администрации городского округа Дубна Московской области от 06.04.2010 № 46-ПГ утверждены Методические рекомендации по

¹ Костюков А. Муниципальное право как отрасль российского права: предмет, режимы, конструкции, система: Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 198.

² См.: Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. С. 107.

³ Горшенев В. М. Способы (методы) и организационные формы правового регулирования в современный период коммунистического строительства: Дис. ... докт. юрид. наук. Свердловск, 1969. С. 50-51.

реализации решений о выборе и изменений способов управления многоквартирным домом (МКД)¹. В них говорится, что рекомендации носят информационно-разъяснительный характер и предназначены для практического применения собственниками помещений многоквартирных домов (МКД), управляющими организациями (УК - управляющая компания), товариществами собственников жилья (ТСЖ), жилищными кооперативами (ЖК) и другими участниками правоотношений, возникающих при реализации принятого общим собранием собственников помещений МКД решения о выборе или изменении способа управления домом.

В муниципальном праве используется также метод гарантий, на это указывают О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев. По их мнению, особенность гарантирующего правового воздействия состоит в том, что государство, признавая местное самоуправление, взяло на себя обязанность обеспечить не только судебную защиту от нарушения прав местного самоуправления, но и его организационную, финансовую и экономическую самостоятельность². По мнению И.В. Выдрина и А.Н. Кокотова, область применения гарантий не ограничивается сферами, указанными выше. Метод гарантирующего воздействия распространяется на правотворческие полномочия местных сообществ и представляющих их органов³. Правотворчество местных сообществ, органов местного самоуправления носит санкционированный государством характер. В то же время государство ограничивает свободу муниципального правотворчества: компетенционным фактором (решения принимаются по предметам ведения муниципальных образований в рамках полномочий местных органов власти или должностных лиц местного самоуправления); территориально-субъективным признаком (обязательность решений только для субъектов, находящихся на территории муниципального образования); по характеру создаваемых норм (отмечается, что государство

¹ Вести Дубны. 15.04.2010. № 14.

² Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 12.

³ Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. С. 19.

санкционировало создание органами местного самоуправления только регулятивных норм)¹.

Так, органы местного самоуправления, определяя правовые, экономические, организационные основы территориального общественного самоуправления населения, гарантируют его осуществление в своем муниципальном образовании. Например, решением Совета депутатов городского округа Краснознаменск Московской области от 11.12.2009 № 154/14 утвержден порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городском округе Краснознаменск Московской области². В п. 2.4. документа закреплено, что органы местного самоуправления не могут препятствовать осуществлению ТОС гражданами, если эта деятельность не противоречит законодательству РФ, Московской области, Уставу городского округа и настоящему Порядку. В п. 5.3 содержится следующая норма, устанавливающая гарантию деятельности ТОС: «Органы ТОС вправе вносить в органы местного самоуправления городского округа Краснознаменск проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов». Могут быть и иные нормы, но самое главное, что органы местного самоуправления оказывают содействие органам ТОС в осуществлении права на территориальное общественное самоуправление и создают необходимые условия для становления и развития системы территориального общественного самоуправления.

Регламентация местного самоуправления осуществляется посредством трех нормативных уровней: федерального, регионального и муниципального. Федеральному и региональному уровням как государственно-правовому уровню свойственны императивные, диспозитивные, гарантирующие методы регулирования.

¹ Савченко Д.Л., Шугрина Е.С., Горожанин В.А. Понятие и виды местного нормотворчества: Устав муниципального образования. Новосибирск, 1997. С. 5.

² Новости Краснознаменска. 17.12.2009. № 48.

Муниципальному уровню нормативной регламентации местного самоуправления свойственно наличие и метода саморегулирования. Остановимся на этом подробнее.

В общей теории права проблеме саморегулирования уже уделялось определенное внимание¹. В аспекте правового регулирования к этой проблеме существует несколько подходов. По мнению А.С. Шабурова, при саморегулировании субъект и объект регулирования совпадают². Ф.Н. Фаткуллин считает, что любая деятельность уполномоченных на то органов и должностных лиц по решению конкретных юридических вопросов на основе действующих норм права, принятие индивидуально-правовых предписаний (решений) по таким вопросам может рассматриваться как индивидуально-правовое регулирование. При отсутствии названных признаков речь должна идти либо о других видах государственной деятельности, либо о сложных формах саморегуляции, сопряженных со взаимным согласованием тех или иных моментов упорядочиваемого общественного отношения непосредственно его участниками³. Выделяются им соответственно правоприменительное индивидуальное правовое регулирование и саморегулирование.

Заслуживает внимания позиция, высказанная по этому поводу Т.В. Кашаниной⁴. По ее мнению, в зависимости от того, кому из субъектов предоставляется право определять параметры деятельности, можно выделить три разновидности децентрализации в праве:

1) децентрализация на уровне государственных органов (республиканское, местное регулирование);

¹ Минникес И.А. Индивидуальное правовое регулирование: теоретико-правовой анализ: Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2009; Панин И.В. Принципы взаимодействия институтов государственного регулирования и саморегулирования // Юридические науки. 2004. № 6; Салин П.Б. Некоторые аспекты политико-правовой природы саморегулирования // Юридические науки. 2006. № 3 (19); Соколова О.С. Правовые основы саморегулирования // Юрист. 2008. № 4; Шарифуллин В.Р. Правовое регулирование и саморегулирование: некоторые вопросы теории // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Казань, 2005.

² Шабуров А.С. О соотношении автономного и индивидуального правового регулирования // Сборник аспирантских работ: материалы ежегод. аспирант. конф. Свердловск, 1974. Вып.17. С. 40.

³ Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. С. 295-296.

⁴ Кашанина Т.В. Индивидуальное регулирование в правовой сфере // Советское государство и право. 1992. № 1. С. 122.

2) децентрализация на уровне коллективов, организаций (локальное регулирование);

3) децентрализация на уровне индивидов (индивидуальное регулирование, или саморегулирование).

Такой подход представляет несомненный интерес, но в то же время нельзя ставить знак равенства между индивидуальным регулированием и саморегулированием.

Суть децентрализации в правовом регулировании емко выражена И.А. Покровским при описании приемов регулирования в сфере частного (гражданского) права. «Здесь, - пишет он, - государственная власть принципиально воздерживается от непосредственного и властного регулирования отношений; здесь она не ставит себя мысленно в положение единственного определяющего центра, а напротив, предоставляет такое регулирование множеству иных маленьких центров, которые мыслятся как некоторые самостоятельные социальные единицы, как субъекты прав. Такими субъектами прав в большинстве случаев являются отдельные индивиды - люди, но, сверх того, и различные искусственные образования - корпорации или учреждения, так называемые лица юридические. Все эти маленькие центры предполагаются носителями собственной воли и собственной инициативы и именно им предоставляется регулирование взаимных отношений между собой. Государство не определяет этих отношений от себя и принудительно, а лишь занимает позицию органа, охраняющего то, что будет определено другими»¹.

Из современных исследований в этой области следует отметить позицию А.Д. Корецкого, который отмечает, что «в механизме правового регулирования есть элементы, не связанные напрямую с государственной волей, вследствие чего он представляет из себя цельную, в достаточной степени автономную и саморегулирующуюся систему, способную

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Изд. 3-е, стереотип. М.: Статут, 2001. С. 39.

упорядочивать общественные отношения в соответствии с нормами права «напрямую», минуя аппарат государства»¹.

Таким образом, мы видим, что саморегулирование проявляется в возможности решения на уровне субъекта вопросов деятельности самого субъекта. На наш взгляд, саморегулирование - это самостоятельное определение на муниципальном уровне субъектами местного самоуправления своих прав, обязанностей и ответственности, без вмешательства органов государства. Обязательным условием саморегулирования является свобода волеизъявления субъекта либо согласование волеизъявлений.

При этом саморегулирование может быть как нормативным, так и индивидуальным. Нормативное саморегулирование выражается в наличии собственных актов самоуправления. Так, Ю.А. Тихомиров к числу признаков норм - актов самоуправления относит следующие: а) самообязательство, когда совпадает круг лиц, принимающих и исполняющих решение; б) добровольность и заинтересованность в принятии и реализации решения; в) коллегиальная основа; г) формирование и выражение общей воли на основе согласования публичных и частных интересов; д) самоответственность. Далее он пишет: «Есть две группы самоуправленческих актов. Одни имеют предварительно-ориентирующий характер и определяют содержание будущего правового акта. Вторые обладают самостоятельной юридической силой наряду с другими источниками права, ибо им присуща «императивность общности»². К первой группе актов относятся акты, принятые в порядке правотворческой инициативы, принятые на референдуме и сходах. Их обязательность гарантируется законом, и они входят в общую систему регулирования. Другой разновидностью являются «общественные акты...принимаемые населением муниципальных образований непосредственно или органами местного самоуправления и должностными

¹ Корецкий А.Д. Теоретико-правовые основы учения о договоре. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. С. 7.

² Тихомиров Ю.А. Право и самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 89.

лицами. Эти акты обязательны к исполнению и обеспечены мерами ответственности. Причем условием их легальности служат требования соблюдения конституции и законов, иных нормативных правовых актов»¹.

При этом в соответствующих нормах могут содержаться различные способы регулирования: дозволения, запреты и позитивные обязывания. По сути, мы имеем дело с такими же способами, как в методах государственно-правового регулирования отношений в системе местного самоуправления.

Индивидуальное саморегулирование в свою очередь включает в себя автономное регулирование и договорное регулирование. Автономное индивидуальное правовое регулирование осуществляется путем совершения правомерных действий независимо от волеизъявления других лиц (например, осуществление права органами местного самоуправления путем выдачи разрешений). Договорное регулирование характеризуется тем, что органы местного самоуправления и другие участники сами определяют варианты поведения посредством заключения договоров (в имущественной сфере) и соглашений (в публичной сфере).

Саморегулирование существует не изолированно от государственно-правового регулирования.

Во-первых, саморегулирование действует в рамках государственного регулирования, т.е. осуществляется на основе нормативных государственных регуляторов. Государство определяет, в каких случаях и сферах субъекты местного самоуправления вправе собственными актами регулировать отношения в системе местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе издавать собственные акты по вопросам местного значения, организации муниципальной власти, а также акты в интересах населения, если это необходимо с учетом местных традиций и особенностей.

Во-вторых, в случае самостоятельных действий государство все-таки осуществляет контроль над актами местного самоуправления.

¹ Там же.

В-третьих, государство определяет границы саморегулирования. Так, например, в уставах муниципальных образований могут содержаться нормы о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств). Границы регулирования этой возможности уставами определяются следующим: а) допускается привлечение только к тем работам, которые предусмотрены пунктами 7.1 - 9, 15 и 19 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, и вопросами местного значения городских округов, предусмотренными пунктами 7.1 - 11, 20 и 25 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ.; б) к выполнению социально значимых работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители поселений и городских округов в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд.

В-четвертых, для решения вопросов местного значения возможно сорегулирование, или, как пишет Ю.А. Тихомиров, «совместное применение методов государственного регулирования и саморегулирования. К таковым можно отнести: а) долгосрочные договоры о сотрудничестве; б) участие в целевых комплексных программах; в) выполнение заказов для государственных и муниципальных нужд; в) совместные проекты...»¹.

Структура метода публично-правового регулирования отношений в системе местного самоуправления состоит из следующих компонентов:

Правовой статус субъектов муниципально-правовых отношений. С точки зрения статуса субъектов муниципально-правовых отношений, метод публично-правового регулирования характеризуется тем, что муниципально-правовые отношения строятся как на началах равенства, так и на началах власти и подчинения. Регулируя отношения с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления, законодатель

¹ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 92.

ставит таких участников в положение власти и подчинения. При регулировании отношений в имущественной сфере, напротив, правотворческий субъект ставит их участников в положение равноправных партнеров. Однако равенство субъектов характерно и в том случае, когда органы местного самоуправления вступают друг с другом в договорные отношения.

Система юридических фактов. В науке муниципального права уже проводилось комплексное исследование системы юридических фактов в муниципальном праве¹. По волевому признаку юридические факты делятся на два вида: события и действия. К событиям относятся явления объективной действительности, возникновение и развитие которых не зависит от воли и сознания людей. Повлечь юридические последствия для муниципально-правовых отношений могут такие юридические события, как наступление или истечение определенного срока, рождение или смерть физического лица, достижение им определенного возраста, стихийные бедствия и др.

Действия представляют собой явления реальной действительности, зависящие от воли и сознания людей. По признаку соответствия правовым предписаниям действия могут быть классифицированы на правомерные и неправомерные. Последние иногда выступают средством регулирования муниципально-правовых отношений, однако в системе муниципально-правовых фактов они занимают весьма незначительное место, так как обычно при совершении правонарушений возникают административные, уголовные, процессуальные правоотношения, которые не входят в предмет муниципального права. Гораздо активнее в муниципально-правовом регулировании используются правомерные действия, особенно такая их разновидность, как юридические акты, которые, в отличие от юридических поступков, прямо направлены на достижение правового результата. К числу

¹ Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: предмет, режимы, конструкции, система: Дис. ... докт. юрид. наук. 2003.

специфических для отрасли муниципального права юридических актов относятся:

- обращения населения, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;
- запросы депутатов представительных органов местного самоуправления к должностным лицам органов местного самоуправления, руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, по вопросам, входящим в компетенцию представительного органа, и вопросы к должностным лицам органов местного самоуправления, должностным лицам муниципальных предприятий, учреждений и организаций;
- правовые акты;
- договоры и соглашения между органами местного самоуправления и органами государственной власти, а также органами местного самоуправления одного муниципального образования с органами местного самоуправления другого муниципального образования¹.

Порядок определения прав и обязанностей участников муниципально-правовых отношений. Права и обязанности могут возникнуть из нормативно-правового акта или договора.

Поскольку подавляющее большинство отношений, возникающих в сфере местного самоуправления, связано с осуществлением особой публичной власти на местном уровне, законодателем для упорядочения соответствующих отношений применяется прежде всего императивный порядок определения прав и обязанностей субъектов (посредством позитивного обязывания и запретов), при котором характер обращения воли законодателя к воле участников правоотношения предполагает строго

¹ Марченко О.В. Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 46.

обязательное для них установление определенного варианта поведения. В то же время, наряду с императивным, в целях урегулирования многообразных отношений, возникающих в процессе хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, а также решения муниципальными образованиями вопросов местного значения, их взаимодействия между собой и с другими хозяйствующими субъектами, применяется диспозитивный порядок определения статуса субъектов муниципально-правовых отношений (посредством дозволения), при котором характер обращения воли законодателя к воле участников правоотношения предполагает предоставление последним более или менее широкого выбора вариантов своего поведения.

Система юридических санкций, которые содержатся в Федеральном законе № 131-ФЗ либо в уставе муниципального образования. Система юридических санкций как элемент метода публично-правового регулирования общественных отношений имеет свою специфику, которая проявляется, во-первых, в децентрализации ответственности вплоть до так называемой «самоответственности», во-вторых, в применении особых, присущих только отрасли муниципального права, санкций (отзыв выборного должностного лица местного самоуправления по решению жителей муниципального образования), в-третьих, санкции выражаются в мерах конституционно-правовой ответственности (ропуск представительного органа, отрешение от должности главы муниципального образования).

Итак, сделаем некоторые обобщения. Анализ взглядов теоретиков, ученых в области муниципального права позволил нам раскрыть особенности метода публично-правового регулирования отношений в системе местного самоуправления:

1. Метод публично-правового регулирования характеризуется комплексностью, что соответствует комплексному предмету муниципального права. Ряд ученых полагает, что муниципальное право, будучи комплексной

отраслью права, заимствует методы, используемые в различных отраслях¹. Однако муниципальное право, являясь комплексной отраслью права, заимствует нормы профилирующих отраслей, но не методы. Как отмечает В.И. Фадеев, «особенность многих норм муниципального права состоит в том, что они одновременно выступают и в качестве норм основных отраслей права, и в то же время принадлежат к муниципальному праву»², чем, собственно, и обусловлен комплексный характер муниципального права как отрасли права. Вопросы организации осуществления власти на местном уровне традиционно регулируются нормами государственного и административного права; кроме того, в содержание муниципального права входят отдельные нормы бюджетного, финансового, экологического, земельного и других отраслей права, которые также определяют полномочия местного самоуправления в различных сферах местной жизни.

Вместе с тем для характеристики метода публично-правового регулирования существенным является то обстоятельство, что формирование муниципального права осуществляется не только путем интеграции правовых норм других отраслей права, но и путем развития «собственного муниципального законодательства»³. Значительная часть муниципально-правовых институтов (например, территориальные основы местного самоуправления, формы осуществления местного самоуправления), складываются из собственных правовых норм, не относящихся к другим отраслям права. Таким образом, многие нормы и институты муниципального права имеют самостоятельное значение, собственную нормативную правовую базу и поэтому не связаны напрямую с нормами других отраслей.

¹ Князев С.Д., Хрусталева Е.Н. Российское муниципальное право: Учебное пособие. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. С. 9; Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебное пособие. Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1995. С. 6.

² Фадеев В.И. Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994. С. 9.

³ Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 135.

2. Метод публично-правового регулирования представляет собой сочетание метода государственно-правового регулирования и метода муниципально-правового регулирования.

Соответственно регулирование отношений в системе местного самоуправления осуществляется от имени государства и от имени населения посредством государственных актов и собственных муниципально-правовых актов. Однако в системе местного самоуправления можно увидеть и договорное регулирование отношений, хотя и в ограниченных пределах. И все же надо четко обозначить, что отношения внутри муниципального образования обычно не становятся объектом договорного регулирования. Трудно представить, что посредством договора будут определяться отношения между представительным органом и местной администрацией. Здесь действует право, исходящее от государственного органа или от самого местного самоуправления (например, устав муниципального образования). Договоры и соглашения применяются в отношениях между муниципальными образованиями, заключаются в рамках Федерального закона № 131-ФЗ и правовых актов представительных органов. Обычно такие договоры и соглашения не имеют ничего общего с договорами, применяемыми в сферах частных отношений. Это тоже разновидность публичного регулирования, и применение метода договоров здесь принципиально ничего не меняет.

В литературе по муниципальному праву зачастую метод публично-правового регулирования считается тождественным методу муниципально-правового регулирования (либо наоборот). Однако, как было отмечено нами в предыдущем параграфе, необходимо различать предмет муниципального права и предмет муниципально-правового регулирования. Соответственно отношения в системе местного самоуправления регулируются как государственно-правовыми методами, так и муниципально-правовыми методами. Если отношения являются исключительно предметом муниципально-правового регулирования, то воздействие оказывается только методом муниципально-правового регулирования. Но это, как уже

отмечалось ранее, скорее специфика сферы, сами по себе приемы регулирования во многом сходны.

Среди методов государственно-правового регулирования и муниципально-правового регулирования различают императивный и диспозитивный методы, методы гарантий. Но среди методов муниципально-правового регулирования выделяется также метод саморегулирования.

3. На метод публично-правового регулирования влияние оказывают три уровня регулирования. Рассматриваемое сочетание уровней правового регулирования - многоаспектное явление, которое представляет собой не только одну из основных черт метода публично-правового регулирования, но и, во-первых, разграничение правотворческой компетенции в сфере местного самоуправления, во-вторых, отражение в отрасли муниципального права принципа федерализма, и, в-третьих, особенность системы источников муниципального права.

Актами государственной власти регулируются основы местного самоуправления. Основы местного самоуправления регулируются с помощью императивного метода, т.к. государству свойственно использование именно императива. В актах муниципального правотворчества наблюдается использование дозволений. По этому поводу верно отмечает Ю.А. Горбуль: «не умаляя ценности позитивных обязываний и запретов, следует отметить, что исключительную миссию в муниципальном правовом регулировании выполняют именно дозволения, поскольку такой способ регулятивного воздействия закладывает возможности человека и гражданина на совершение самостоятельных, по своему усмотрению, действий»¹.

4. В нормах как государственно-правовых, так и муниципально-правовых содержатся основы правового статуса органов местного самоуправления и их должностных лиц. Соответственно различными способами регулируется компетенция этих субъектов.

¹ Горбуль Ю.А. Указ. соч. С. 121.

Так, Ю.А. Тихомиров, характеризуя регулирование компетенции, обращает внимание на семь различных способов¹. При регулировании компетенции в системе местного самоуправления используется комбинированный способ, «когда установление перечня разрешаемых субъектом вопросов сочетается формулой «решает иные вопросы, отнесенные к его ведению законами, актами Президента РФ и Правительства РФ»². Данный способ регулирования компетенции находит отражение в Федеральном законе № 131-ФЗ. Также может иметь место такой способ, как жесткость либо альтернативность. Императивный способ закрепления компетенции означает полное регулирование предметов ведения и особенно полномочий в жесткой форме. Точность их формулирования сочетается с предписаниями «решает», «утверждает», «обязан» и т.п. Императивность заключена в вопросах определения компетенции органов местного самоуправления (ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ определяет исключительную компетенцию представительного органа определена, ст. 36 - главы муниципального образования). Мягкий способ регулирования допускает действия и решения субъекта компетенции по методу выбора альтернатив – «вправе», «может», «осуществляет»³. Мягкий способ регулирования устанавливает вопросы местного значения муниципального образования в ст.ст. 14,15,16, 16.2. Федерального закона №131-ФЗ.

В уставах муниципального образования мы можем увидеть проявление данных способов.

5. Обеспечение норм муниципального права осуществляется посредством установления санкций. Они могут быть установлены Федеральным законом № 131-ФЗ, уставами муниципальных образований и другими нормативными актами.

6. Методы государственно-правового воздействия и методы муниципально-правового воздействия как методы публично-правового

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2005. С. 96-99.

² Там же. С. 97.

³ Там же. С. 99.

воздействия представляют собой совокупность способов, которые сочетаются в различных комбинациях в зависимости от различных условий. Модификации дозволений, обязываний и запретов в рамках метода различаются в зависимости от органа, издающего соответствующие нормы, органа их применяющего, от субъекта, которому они адресованы, от области отношений, на регулирование которой они направлены, и содержания этих отношений, а также в зависимости от пространственного и временного признаков.

Если это государственно-правовое регулирование, то преобладание императивного метода, если же муниципально-правовое - преобладание диспозитивного метода.

7. Одной из особенностей метода является сочетание публично-правовых и частно-правовых внутриотраслевых режимов, формирующихся в рамках отрасли муниципального права. Отрасль муниципального права включает в себя преимущественно публично-правовые режимы, однако, при этом многие муниципально-правовые режимы нельзя рассматривать как относящиеся целиком к публичному или частному праву. Те из них, которые характеризуются преобладанием публично-правовых начал, можно условно считать публичными, а те, для которых характерно преобладание частно-правовых начал являются частными.

Изложенное позволяет дать следующее определение рассматриваемому правовому явлению. Метод публично-правового регулирования общественных отношений в местном самоуправлении – это система методов государственно-правового регулирования и муниципально-правового регулирования, которые выражаются в совокупности приемов и средств воздействия муниципального права на общественные отношения в системе местного самоуправления, с преобладанием позитивных обязываний и запретов при активном использовании дозволений.

§ 5. Соотношение муниципально-правового и иных видов правового регулирования общественных отношений

По проблеме соотношения муниципального и иных видов правового регулирования применительно к общественным отношениям, возникающим на уровне местного самоуправления, в литературе имеются различные мнения. Так, одни авторы исходят из того, что имеет место регулирование муниципальных правоотношений нормами иных (разных) отраслей права¹; другие рассматривают регулирование муниципальных отношений в контексте либо системы самой отрасли муниципального права², либо в сочетании, и соответственно соотношения, муниципального права с иными отраслями³. Такое разнообразие мнений обусловлено уже не раз обозначенным в данной работе фактором: предмет муниципального права образует местное самоуправление как комплекс отношений властно-управленческого, организационного, финансово-экономического свойства.

Мы уже писали о том, что комплексность муниципального права выражается в том, что в системе местного самоуправления имеются общественные отношения различных сфер, требующие своего правового регулирования нормами различных отраслевой принадлежности и уровней

¹ Гордиенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Зырянов И.В. Административно-правовые основы участия органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005; Колмакова Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007; Мурзабеков М.Р. Бюджетная деятельность муниципальных образований в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Хорев А.А. Проблемы гражданско-правового регулирования муниципальной собственности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. и др.

² Аламов И.Л. Формирование муниципального права Российской Федерации (Проблемы и перспективы): Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002; Горбуль Ю.А. Муниципальное правовое регулирование: вопросы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2008; Марченко О.В. Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004; Соловьев С.Г. Система фундаментальных понятий муниципального права: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998.; Соловьева О.В. Муниципальное правотворчество: структурно-функциональный и понятийно-категориальный состав: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007; Харламова, Е.Н. Муниципальное право в системе российского права: теоретико-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2011 и др.

³ Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005; Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект): Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2007; Карташов В.Г. Правовой механизм разрешения коллизий в сфере местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008; Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007 и др.

(федерального, субъектного и местного), а также нормами отраслей публичного права и частного права¹. В юридической литературе многие авторы обращают внимание на эти особенности. Например, И.И. Овчинников и А.Н. Писарев указывают на то, что нормы муниципального права одновременно являются нормами других отраслей права, например конституционного, административного, гражданского². Комплексный характер муниципального права по мнению А.И. Коваленко предопределяется тем, что система его норм состоит не только из предписываемых государством норм различных отраслей права, но и норм, являющихся результатом прямого волеизъявления населения муниципального образования, правотворчества органов местного самоуправления³. И.А. Алексеев отмечает, что например, регулирование отношений ответственности в системе местного самоуправления может быть как нормами частных отраслей права, так и публичных, так как к субъектам ответственности могут применяться конституционно-правовая, административная, уголовная, гражданско-правовая, дисциплинарная, муниципально-правовая ответственность⁴. Проявление комплексного характера муниципального права А.Н. Костюков видит в том, что: муниципальное право имеет сферы взаимодействия и «пограничные зоны» с другими, основными отраслями права; в муниципальном праве, наряду с нормами «двойного назначения», есть место собственным, исключительно муниципально-правовым нормам; в число субъектов муниципального права входят как собственные, исключительные субъекты муниципального права (население, муниципальные образования, органы территориального общественного самоуправления и др.), так и иные неспецифичные для

¹ См.: Усманова Р.М. Место муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений: Монография. Стерлитамак: Стерлитамакский филиал БашГУ, 2013. 172 с.; Усманова Р.М. Муниципально-правовое регулирование: предмет и объекты // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 50-59.

² Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право России: Курс лекций. М.: Эксмо, 2011. С. 24.

³ Муниципальное право / под ред. А.И. Коваленко. М., 1997. С. 6-7.

⁴ Алексеев И.А. Структура, функции и принципы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по законодательству Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 59.

муниципального права субъекты (граждане, государство, предприятия и учреждения); муниципальное право имеет приоритет по отношению к другим отраслям права в вопросах организации местного самоуправления¹.

У каждой отрасли права свой предмет правового регулирования, следовательно, именно по этому основанию в первую очередь и выделилась комплексная отрасль муниципального права. Предмет муниципального права, по мнению авторов учебника под ред. С.А. Авакьяна, характеризуется многообразием общественных отношений: возникающих при реализации непосредственно населением права на местное самоуправление; связанных с деятельностью органов местного самоуправления; направленных на приоритетное обеспечение местных интересов и одновременно обеспечивающих реализацию делегированных государственных полномочий². При этом такие категории, как: органы местного самоуправления; местные интересы; допустимость наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями³; местное население - муниципальное образование - вопросы местного значения стирают границы между различными общественными отношениями самоуправления на местах, выстраивая их в единую систему⁴.

Местное самоуправление это сложная категория. В ее системе выделяются такие области отношений, которые в силу своей природы, не могут быть урегулированы нормами только одной отрасли права. Правовое регулирование рассматриваемых отношений должно устанавливать «функциональное взаимодействие норм разных отраслей права на данном участке общественной жизни» и создавать «единую цепь регулирования, обеспечиваемую согласованным действием»⁵ различных отраслей права. Можно сделать вывод, что соотношение отраслей права проходит по

¹ См.: Костюков А.Н. Указ. соч. С. 26.

² Муниципальное право России: Учебник / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 9.

³ Там же. С. 9.

⁴ См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. С. 17.

⁵ Яковлев В.Ф., Якушев В.С. Правовые основы регулирования хозяйственной деятельности: Учебное пособие. Свердловск, 1979. С. 12.

объектам их правового регулирования, которые является «многоплановыми, порождающими разнообразные нормативно-правовые массивы»¹.

Определяя муниципальное право как комплексную правовую отрасль, представляющую собой систему предназначенных для регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления правовых норм различной правоотраслевой принадлежности, необходимо рассмотреть вопрос о соотношении муниципального права с другими отраслями российского права.

Муниципальное право пронизано сетью системообразующих связей с другими отраслями права и законодательства. В теории права говорится о том, что имеется определенная иерархия отраслей права. Относительно этого Д.М. Азми пишет: «По поводу иерархии отраслей права в юридической науке существуют две базовые научные платформы. Согласно первой из них совокупность отраслей права рассматривается с позиций «горизонтالي». Соподчинения в таковых, соответственно, не выявляется. Вторая платформа представлена мнением о том, что отрасли правовых норм могут находиться не только в одноплоскостном, но и в иерархическом, субординационном взаимодействии»². Таким образом, «между самими отраслями права имеются связи субординации (иерархии)»³.

Применительно к муниципальному праву его связи с другими отраслями права могут быть субординационными и комплексными. Субординационные связи возникают между конституционным и муниципальным правом.

Нормы конституционного права, закрепляя основы политической, экономической и социальной организаций российского общества, являются основополагающими для всех других отраслей права, в том числе и для муниципального права. Это обусловлено тем, что, как отмечают ученые, в

¹ Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. С. 23.

² Азми Д.М. О месте конституционного права в иерархическом соотношении отраслей права и законодательства // Законодательство и экономика. 2010. № 5. С. 20.

³ Левченко В.М. Система советского права и перспективы его развития. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 7. С. 114.

основе всей пирамиды отраслей права находится конституционное право. Верно отмечено в литературе, что конституционное право является генерирующим источником права для всех правовых образований, входящих в систему права¹. Конституционное право по отношению к муниципальному праву является не столько основополагающей отраслью права, сколько материнской отраслью. С.А. Авакьян указывает, что нормы конституционного права, обращенные к местному самоуправлению, стали называть «муниципальным правом»². А.А. Сергеев отмечает, что муниципальное право появилось в первую очередь как подотрасль конституционного права, а не как интегральная сумма норм и институтов многих отраслей³.

Несколько своеобразен подход Д.М. Азми: он полагает, что из конституционного права муниципальная область вычленяется по иным, причем выраженным весьма ярко, показателям. Она «обособляется» по территориальному уровню (плоскости) своего воздействия. Этот уровень достаточно локализован и по этой причине признается многими фактически константно актуальным для специфического нормирования, а значит, и для изучения и исследования. Вместе с тем собирательный характер данного образования наглядно демонстрирует его системно-компонентную фиктивность (характерную, впрочем, и для всех иных комплексных «отраслей»)⁴. Оставляя на усмотрение автора поиск «фиктивности» в формировании отраслей права, все-таки отметим, что уровень отношений, их локализация вряд ли убедительны для объяснения фактора обособления муниципального права от конституционного права. Да, многие стороны муниципальной жизнедеятельности проявляются в конкретных муниципальных образованиях, однако они ведь распространены на

¹ Мозолин В.П. Система российского права (доклад на Всероссийской конференции 14 ноября 2001 г.) // Государство и право. 2003. № 1. С. 107, 108, 110, 111.

² Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2-х т. Том 1. М., 2005. С. 51-52.

³ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. С. 21.

⁴ Азми Д.М. О месте конституционного права в иерархическом соотношении отраслей права и законодательства. С. 21.

территории всей страны. И критерием для их объединения в муниципальное право как отрасль права является в первую очередь характер отношений, а не место их существования. Добавим к этому: как уже говорилось ранее, предметом муниципального права охватываются и многие отношения с участием федеральных и региональных органов власти, а также общероссийских общественных объединений.

Безусловно, конституционно-правовые нормы, направленные на регулирование основных общественных отношений, являются базовыми для возникновения таких отношений на муниципальном уровне, их регулирования также муниципально-правовыми нормами, после чего данные отношения существуют уже как муниципальные правоотношения. Наиболее яркий в этом плане показатель - отношения, связанные с осуществлением народом своей власти на местном уровне урегулированы нормами конституционного права, и это основано в первую очередь на ст. 3 Конституции Российской Федерации. Статус и организация местного самоуправления закрепляются нормами конституционного права (ст.ст.12, 130, 131, 132 Конституции Российской Федерации). Нормами конституционного права устанавливаются и гарантии осуществления местного самоуправления - ст.ст. 8, 9, 32, 33, 133 Конституции Российской Федерации. Как видим, муниципальное право основано на нормах конституционного права, и соответственно их нормы тесно взаимодействуют друг с другом. Такое переплетение норм наблюдается, например, при регулировании отношений, связанных непосредственным осуществлением населением принадлежащей ему власти. Так, гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов а также порядок их подготовки и проведения установлены Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹. Однако далее регулирование

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации, а затем необходимые нормы относительно местных референдумов могут быть включены и включаются в уставы муниципальных образований, правила и положения о порядке организации и проведения таких референдумов. Да и само себе назначение такого референдума предполагает собственные муниципально-правовые акты.

Можно сделать вывод о том, что конституционно-правовое регулирования отношений для уровня местного самоуправления «носит обобщающий характер. Его задачи - во-первых, раскрыть и закрепить самое главное в общественных отношениях; во-вторых, использовать минимум норм для этого; в-третьих, в отобранных нормах ясно и четко отразить суть общественных отношений, чтобы эти нормы давали направление и определяли принципиальное содержание их последующей регламентации в актах текущего законодательства»¹. Кстати говоря, если местные акты не появятся, если они устарели и не обновлены после появления новейшего централизованного обобщающего регулирования, тогда соответствующие действия по референдумам и выборам проводятся на основе норм федерального уровня. И это также иллюстрирует определяющее значение норм конституционного права для возникновения общественных отношений на локальном уровне. Однако это совсем не предполагает, что можно отказаться от муниципально-правового регулирования, оно должно существовать как самостоятельное и, конечно, развивающееся, в чем-то конкретизирующее конституционно-правовые нормы.

Как было отмечено выше, нормы конституционного права являются базовыми как для муниципального права, так и для других отраслей права. Общие принципы организации местного самоуправления определены конституционными нормами, а вот отдельные направления деятельности органов местного самоуправления определяются отраслевыми нормами, для которых в свою очередь конституционные нормы также являются

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С.114.

основополагающими. Соответственно можно согласиться с Н.С. Кореневской, которая утверждает, что конституционные положения о местном самоуправлении можно разделить на два блока, где первый блок – это правовые акты по вопросам местного самоуправления, куда относятся все, которые закрепляют общие принципы организации местного самоуправления, и второй блок – правовые акты, содержащие нормы, регулирующие деятельность местных органов, куда относятся акты, связанные с предметами ведения местного самоуправления¹.

Однако, не только нормы конституционного права воздействуют на отношения в системе местного самоуправления, сами нормативные акты местного самоуправления или его органов участвуют в конструировании и оформлении конституционных правоотношений. И таким образом признаются в качестве источников конституционного права.

Например, уставами муниципальных образований регулируется организация жизни населения на соответствующей территории, т.е. часть общественных отношений, связанных с обществом в целом. Такое предназначение уставов вытекает из ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ, где закреплено, что устав муниципального образования является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования, а также из ст. 44, содержащей перечень сведений, которые должны быть в него включены. Особое предназначение и у правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, а также правовых актов, принимаемых непосредственно населением муниципального образования, которые содержат нормы, регламентирующие внутреннюю организацию, и основные направления деятельности муниципального образования.

¹ Кореневская С.Н. Административно-правовые аспекты деятельности органов местного самоуправления: Монография. Воронеж: Научная книга, 2006. С. 169.

Считаем необходимым обратить внимание на то, что зачастую нормами и конституционного права, и муниципального права создают те правовые институты, которые в равной мере могут считаться и конституционно-правовыми, и муниципально-правовыми институтами. Практика последних лет дает тому много примеров. Обратимся к некоторым.

Так, в советский период истории существовала практика наказов избирателей депутатам представительных органов власти - преимущественно местных. Нормативно-правовая база наказов была создана на уровне Союза ССР и союзных республик. С переходом к новому этапу организации власти от наказов стали отказываться. Соответственно и централизованное, т.е. конституционно-правовое регулирование по данному вопросу прекратило существование. Однако в последнее десятилетие практика ряда субъектов Российской Федерации свидетельствует о возрождении наказов избирателей. Соответственно принимаются Положения о порядке работы с наказами как акты законодательных собраний субъектов РФ, а также аналогичные Положения, утверждаемые депутатскими собраниями муниципальных образований. Таким образом, налицо возрождение данного правового института — одновременно как и муниципально-правового, и конституционно-правового. Сложно сказать, будет ли принят федеральный акт, посвященный этому институту, но можно ожидать более широкого распространения муниципальных положений о наказах избирателей.

Весьма широкое распространение получил сначала учрежденный на федеральном уровне новый демократический институт — Общественная палата Российской Федерации, вслед за ней постепенно созданы и общественные палаты субъектов РФ, сейчас они есть во всех без исключения субъектах РФ. Вместе с тем общественные палаты теперь образуются в очень многих муниципальных образованиях, особенно крупных городах. Соответственно принимаются муниципальные Положения о таких общественных палатах.

Но, конечно, более проблемным является вопрос о соотношении в системе муниципального права его собственных норм и норм, которые одновременно являются нормами иных, скажем так, «материальных» отраслей права. В этом плане верна позиция В.И. Фадеева: если нормы конституционного права устанавливают основы муниципального права, то нормы других основных отраслей права вместе с нормами муниципального права входят во вторичную правовую структуру - комплексную отрасль права¹.

Комплексные межотраслевые связи возникают при совместном действии норм различной отраслевой принадлежности. Причина такова, что объекты муниципально-правовых отношений, в свою очередь, могут быть объектами и других отраслей права. Соответственно объекты муниципально-правового регулирования являются как бы пограничным рубежом и средством взаимодействия с другими отраслями права, и в их регулировании задействованы нормы разных отраслей права. При этом есть две группы объектов: объекты, на которые воздействуют чисто муниципальные нормы и объекты, которые подвергаются воздействию со стороны норм других отраслей права.

Особенно взаимное переплетение норм прослеживается при воздействии на такой объект как вопросы местного значения. Ю.А. Тихомиров по этому поводу пишет: «Вопросы местного значения, с одной стороны, имеют статус негосударственных и, следовательно, относятся к сфере исключительного ведения муниципальных образований. С другой стороны, целый ряд из них обозначен настолько расплывчато, что захватывает поле возможного приложения усилий и государственных органов. Их перечисление служит, скорее всего, не определением, а допуском последних в определенные сферы деятельности. Если названные полномочия состыковать с аналогичными полномочиями государственных органов, то мы увидим область совместного приложения усилий

¹ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2001. С. 35.

государственных и местных органов»¹. Следовательно, по вопросам местного значения могут приниматься как муниципально-правовые акты, которые содержат как собственные муниципальные нормы, так и нормы других отраслей права, так и акты государственных органов, которые включают в себя нормы гражданского, административного, жилищного, земельного, финансового и иных отраслей права. Другое дело, что нормы изданные государственными органами, где определены полномочия органов местного самоуправления, не будут реализованы, пока органы местного самоуправления не начнут их исполнять и применять в собственных актах, т.е. «не получают конкретное правовое содержание и процедуры реализации»². Верно отмечено, что проведение жесткой границы между вопросами местного значения и государственными полномочиями невозможно, так как они являются особой значительной частью государственных дел. Всегда будут оставаться области каких-либо дел, которые находятся в пограничной зоне между собственными полномочиями органов государства и местного самоуправления или в рамках которых органы государства и органы местного самоуправления обречены на тесное взаимодействие на принципах взаимозаменяемости и взаимодополняемости³.

При внимательном рассмотрении перечня вопросов местного значения не трудно убедиться, что каждый из них попадает в определенную сферу регулирования норм отдельных отраслей права (финансового, гражданского, земельного, экологического и др.)

Взаимно пересекаясь, эти нормы образуют различные комплексные институты: местного бюджета, местных налогов и сборов, муниципальной собственности и др.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют финансовую деятельность. При осуществлении финансовой деятельности возникают две группы

¹ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2005. С. 194.

² Там же. С. 197.

³ Там же. С. 195.

отношений: бюджетные, связанные с формированием и использованием местного бюджета и осуществления контроля за его исполнением, и налоговые отношения, связанные с установлением, введением и взиманием местных налогов и сборов.

В системе местного самоуправления отношения по формированию, использованию местного бюджета и осуществлению контроля за его исполнением регулируются нормами Бюджетного кодекса РФ¹ (далее БК РФ), на это прямо указывает Федеральный закон № 131-ФЗ в своих нормах (ст.ст. 44, 52, 53, 55, 60-65). Согласно п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации финансовое, валютное, кредитное регулирование находится в ведении Российской Федерации. Вместе с тем установление общих принципов организации местного самоуправления Конституцией отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пункт «народ» части 1 ст. 72), что позволяет субъекту Российской Федерации в пределах своих полномочий конкретизировать федеральное регулирование в данной сфере - включая осуществление бюджетного регулирования, если этому не препятствуют Конституция Российской Федерации и федеральные законы.

Однако бюджетные отношения в системе местного самоуправления могут регулироваться и собственными, муниципально-правовыми, нормами. Данное право вытекает из ст. 2 БК РФ, где закреплено, что структура бюджетного законодательства включает муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах и муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие правоотношения, связанные с осуществлением муниципальных заимствований и муниципального долга. И на практике этот «пласт» регулирования действительно существует. Так, например, Дума городского округа Тольятти утвердила своим решением от 18 мая 2011 г. № 539 «Положение о порядке осуществления муниципальных внутренних заимствований, предоставления муниципальных гарантий и

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

управления муниципальным долгом в городском округе Тольятти»¹, в котором определила условия и порядок выпуска муниципальных ценных бумаг, привлечения бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитов кредитных организаций, предоставления муниципальных гарантий.

Естественно, все муниципальные правовые акты должны быть приняты в соответствии с БК РФ (ст. 2), т.е. нормы бюджетного права имеют по отношению к муниципально-правовым нормам первичный характер.

Это обусловлено следующими обстоятельствами.

1. При составлении бюджета необходимо руководствоваться правилами бюджетной классификацией Российской Федерации, единой для всех бюджетов, в том числе и для местного бюджета.

2. Согласно ст. 10 БК РФ в структуру бюджетной системы Российской Федерации входят и местные бюджеты, соответственно они функционируют на тех же принципах, на которых основана вся бюджетная система РФ (ст. 28 БК РФ). Единство бюджетной системы вытекает из закрепленного Конституцией Российской Федерации принцип единства экономического пространства (ч. 1 ст. 8), что и предопределяет проведение единой финансовой политики (п. «б» ч. 1 ст. 114).

3. В соответствии со ст. 1 БК РФ бюджетные отношения, возникающие в системе местного самоуправления, составляют единый пласт правоотношений, регулируемые БК РФ. А.А. Сергеев верно отмечает, что бюджетные отношения не могут быть искусственно вырваны из общей системы бюджетных отношений в Российской Федерации и отнесены к предмету муниципально-правового регулирования². По этому поводу Конституционный Суд РФ выразил свою позицию - «бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно - они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации;

¹ ИПС Кодекс.

² Сергеев А.А. Указ. соч. С. 75.

недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации»¹.

Таким образом, местный бюджет (т.е. бюджет муниципального образования) в соответствии со ст. 31 БК РФ имеет право на самостоятельное существование в системе всех бюджетов. И Конституционный Суд РФ в своих правовых позициях стоит на страже принципа самостоятельности местного бюджета. Так, в одном из определений сказано, что конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, выражается, в том числе и в управлении муниципальной собственностью, формировании и исполнении местного бюджета². Из принципа самостоятельности местного бюджета, вытекает «право органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, иметь собственные источники доходов бюджетов, определять направления расходования бюджетных средств. Самостоятельность местного самоуправления в сфере бюджетной деятельности гарантируется также запретом на установление подчиненности одного муниципального образования другому»³.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 3.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509.

Получается, что в муниципально-правовых актах, направленных на регулирование бюджетных правоотношений, содержатся нормы бюджетного права, которые начинают работать на местном уровне после закрепления их в актах органов местного самоуправления. Тем не менее, акты органов местного самоуправления, касающиеся финансовой сферы, могут быть направлены и на регулирование муниципальных отношений. К примеру, Решением Думы муниципального образования город-курорт Геленджик от 18 декабря 2009 года № 354 утверждено Положение о финансовом управлении администрации муниципального образования город-курорт Геленджик¹, где определены бюджетные полномочия финансового управления, цели, задачи и функции деятельности. При этом муниципальные отношения возникают также при назначении на должность начальника Финансового управления главой муниципального образования город-курорт Геленджик, при разработке правовых актов органов местного самоуправления соответствующей направленности и т.д. Положение о финансовом органе администрации муниципального образования поселка Солнечное, утвержденное решением Муниципального совета муниципального образования «пос. Солнечное» Санкт-Петербурга от 12 февраля 2013 г. № 101², установлен ряд полномочий руководителя финансового органа, при осуществлении которых возникают муниципально-правовые отношения: при участии по поручению главы муниципального образования в заседаниях и совещаниях, проводимых Муниципальным советом муниципального образования поселка Солнечное; при осуществлении сотрудничества с органами местного самоуправления иных муниципальных образований и т.д.

Наиболее ярко уровень муниципально-правовых отношений проявляется в назначении и проведении публичных слушаний по проекту местного бюджета и отчета о его исполнении, что предусмотрено ст. 28

¹ Прибой. 28.12.2009. № 119.

² ИПС Кодекс.

Федерального закона № 131-ФЗ, тем более что порядок таких слушаний закрепляется локальными нормативными правовыми актами.

Итак, как видим, собственными нормами муниципального права могут быть урегулированы муниципальные отношения в бюджетной сфере. Вместе с тем нормы муниципального права включаются в круг источников бюджетного права, на это прямо указывает ст. 2 БК РФ.

Таким образом, можно сказать, что нормы бюджетного права и муниципального права оказывают влияние друг на друга, переплетаются и вместе образуют комплексный институт местного бюджета (и другие, например муниципального заимствования и долга), но бюджетные нормы в регулировании этого института играют ведущую роль. На наш взгляд, такую ситуацию верно охарактеризовал А.А. Сергеев. Он пишет: «Анализируя такое соотношение по юридической силе муниципально-правовых и бюджетно-правовых норм, нельзя не отметить, что оно является частью весьма примечательного явления сегодняшней правовой действительности – экспансии бюджетного права в сферу конституционного регулирования. Идеология бюджетного детерминизма проявляется в придании нормам бюджетного права не присущего их природе приоритета над иными правовыми нормами, что неизбежно ведет к нарушению причинно-следственных связей в механизме осуществления публичной власти»¹. Однако мы хотели бы дополнить тезисы автора и отметить, что можно констатировать и другую тенденцию, характерную для соотношения так называемого «отраслевого» и конституционно-правового регулирования: определенные группы норм, возникая первично как отраслевые, далее находят отражение и в источниках конституционного права, прежде всего непосредственно в конституции государства, приобретая тем самым уже характер источников конституционного права. Такую тенденцию отметила, например, на «Круглом столе» в МГУ (14 февраля 2014 г.) профессор Н.А. Богданова применительно к сфере социальных отношений, называя это

¹ Сергеев А.А. Указ. соч. С. 83-84.

«конституционализацией социальных отношений» и «социализацией конституционного права»¹. Соответственно применительно к муниципальному праву можно говорить о тенденции к «муниципализации» правового регулирования, когда часть отраслевых норм становится предметом муниципального права – с той существенной корректировкой, что речь идет не о простом воспроизведении таких норм, а о необходимом их дополнении для учета муниципальных особенностей как в целом, так и по отдельным видам муниципальных образований.

В финансово-правовой сфере нормы муниципального права совместно с нормами налогового права образуют комплексный институт местных налогов, где нормы налогового права имеют приоритет.

Данное утверждение основано на следующих положениях.

1. В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления вправе самостоятельно вводить местные налоги и сборы. Вот как прокомментировал данное правомочие органов местного самоуправления Конституционный Суд РФ. Конституционная норма о самостоятельности установления местных налогов и сборов означает лишь то, что у представительных органов местного самоуправления есть самостоятельное право - вводить или не вводить те местные налоги, которые перечислены в федеральном законодательстве, и нет права устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ². Также в одном из постановлений говорится о том, что органы местного самоуправления не вправе вводить дополнительные налоги, не предусмотренные законодательством РФ, равно как и повышать ставки, установленные для налогов и налоговых платежей³.

¹ См. об этом: Богданян Е.А. Круглый стол «Социальное партнерство и социальное обслуживание граждан: отраслевые и конституционно-правовые проблемы» // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1998 г. № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 3.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации

Как видим, такая самостоятельность ограничена федеральным законодательством о налогах и сборах. Такое «ограничение является важнейшей юридической гарантией обеспечения правовых основ единого рынка и финансового регулирования», - пишет В.В. Томаров¹. Федеральный законодатель, таким образом, устанавливает пределы действий органов местного самоуправления в налоговой сфере: 1) у органов местного самоуправления имеется выбор из существующего законодательного перечня наиболее экономически значимых для соответствующей территории местных налогов и сборов; 2) оформляется это самостоятельным решением представительного органа местного самоуправления о введении данного налога на территории муниципального образования; 3) имеет место конкретизация в местном нормативном правовом акте положений налогового законодательства - определение существенных элементов налогообложения: налоговых ставок в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ (далее НК РФ), налоговых льгот, а также порядка и срока уплаты налогов и сборов.

Муниципальные органы, осуществляя принадлежащие им права в области налогообложения, не только устанавливают (в пределах своих полномочий), но и вводят в действие конкретные виды местных налогов и сборов, определяя в постановлении или решении точную дату, начиная с которой указанные налоги (сборы) считаются установленными и могут взиматься на территории соответствующего муниципального образования. В компетенцию представительных органов местного самоуправления также входит организация правового регулирования взимания местных налогов и сборов путем установления в нормативных актах порядка и сроков их уплаты².

от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 4.

¹ Томаров В.В. Правовое регулирование региональных и местных налогов и сборов в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 12.

² См. об этом: Герасименко Н.В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере // Законодательство и экономика. 2003. № 4. С. 37-46.

2. В НК РФ содержатся важные нормы, которые окончательно определяют место актов органов местного самоуправления в сфере налогов и сборов: в п. 5 ст. 1 закреплено что, нормативные правовые акты муниципальных образований о местных налогах и сборах принимаются представительными органами муниципальных образований в соответствии с НК РФ; в ст. 4 НК РФ говорится о том, что исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и со сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах. Как видим нормы финансового права в муниципально-правовых отношениях связанных с налогами и сборами, имеют первостепенное значение.

3. Сборы и налоги устанавливаются в соответствии с законом и здесь мы тоже видим приоритет норм финансового права. Так, например, ставки налога на строения, помещения, сооружения, находящиеся в собственности физических лиц, установленные Решением совета депутатов городского поселения Дрезна Орехово-Зуевского муниципального района Московской области от 30.06.2008 № 24/4 «О налоге на имущество физических лиц», соответствуют Закону РФ от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц»¹. Несмотря на то, что это муниципально-правовой акт, все же он содержит нормы финансового права, направленные на регулирование налоговых отношений в муниципальном образовании.

Примечательно, что НК РФ не предусматривает существование местных сборов, чем исключается возможность их введения собственными актами.

Можно сделать вывод о том, что муниципально-правовые акты в налоговой сфере содержат нормы налогового права, направленные на регулирование налоговых правоотношений, которые не производны от муниципальных отношений, так как «их содержание определяется в первую

¹ Информационный вестник Орехово-Зуевского района. 04.07.2008. № 26.

очередь общими принципами налогообложения, берущими начало в Конституции Российской Федерации, а не особенностями устройства местного уровня власти»¹.

Нормы муниципального права могут быть признаны в качестве источников налогового права (ст. 1 НК РФ). Но как верно отмечает А.А. Сергеев, предметом их регулирования является лишь введение в действие местных налогов, предусмотренных Налоговым кодексом, в соответствии с установленными данным Кодексом условиями и процедурами². Следовательно, без актов органов местного самоуправления не могут действовать нормы НК РФ о местных налогах и сборах.

Вопросы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления в значительной мере относятся к гражданскому законодательству, которое является правовой основой социально-экономической деятельности местного самоуправления.

В соответствии со ст. 124 Гражданского кодекса РФ³ (далее - ГК РФ) муниципалитеты, как публичные образования, выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, приобретают гражданские права и обязанности. Муниципальные образования, являясь публично-правовыми образованиями, участвуя в гражданско-правовых отношениях, обладают специфической гражданской правосубъектностью. Это, по мнению В.Г. Мариян, определяется, во-первых, механизмом участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, установленным статьей 125 Гражданского кодекса РФ, а, во-вторых, целью деятельности указанных субъектов, которой является эффективная реализация публичной власти⁴. Нами не раз уже было отмечено, что основная функция муниципального образования направлена на удовлетворение потребностей населения конкретного муниципального образования, для «реализации

¹ Сергеев А.А. Указ. соч. С. 89.

² Там же. С. 90.

³ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴ Мариян В.Г. Некоторые проблемы правосубъектности публично-правовых образований в гражданском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 4.

которой необходимо вступать в гражданские правоотношения с другими его участниками»¹. Получается, что, с одной стороны, муниципальные образования, как публично-правовые образования есть субъекты конституционных, административных и иных отношений, с другой, необходимо обеспечить их равенство в отношениях гражданско-правового характера, что предусмотрено ст. 124 ГК РФ.

Участвуя в гражданских отношениях в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, муниципальное образование не вправе злоупотреблять собственными властно-публичными полномочиями, напротив, должно руководствоваться принципом равенства с иными их участниками

В ст. 125 ГК определен порядок участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях - путем передачи прав органам местного самоуправления, которые могут выступать от имени муниципальных образований.

Специфика правового положения органов местного самоуправления при их участии в гражданских правоотношениях от имени публично-правовых образований либо от своего имени заключается прежде всего в том, что эти органы обладают двойным правовым статусом. Если тот или иной орган вступает в гражданские правоотношения от имени публично-правового образования, права и обязанности возникают непосредственно у последнего, а если орган выступает от своего имени и в своем интересе, права и обязанности возникают у него самого.

Совместно нормы муниципального права и гражданского права образуют такой комплексный институт как институт муниципальной собственности. В муниципальной собственности, согласно статье 50 Федерального закона № 131-ФЗ, может находиться следующее имущество: предназначенное для решения установленных данным Федеральным законом

¹ Колмакова Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. С. 7.

вопросов местного значения; предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 данного Федерального закона; предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования; необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения имущество; предназначенное для решения вопросов местного значения в соответствии с частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16 и частями 2 и 3 статьи 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с частями 1 и 1.1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

При этом, как указано в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года № 540-О, федеральный законодатель, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, если оно предназначено для осуществления возложенных на них полномочий¹.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

Социальное предназначение и юридическая природа муниципальной собственности определяют общие принципы построения этого правового института, универсальный характер которых требует их законодательного закрепления на федеральном уровне, включая регулирование общих вопросов распоряжения муниципальной собственностью, и применения в равной мере ко всем муниципальным образованиям в качестве единых правовых установлений. Вместе с тем равенство прав собственников имущества вне зависимости от формы собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации) и самостоятельность населения в вопросах владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью и органов местного самоуправления - в вопросах управления муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130; ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации) предполагают наличие определенной свободы усмотрения и необходимость муниципального правового регулирования соответствующих вопросов, включая установление условий принятия органами местного самоуправления от имени местного сообщества решений по распоряжению (в том числе отчуждению) теми или иными объектами муниципальной собственности¹.

Объекты муниципальной собственности составляют имущественную основу местного самоуправления, но обращение с ними происходит по нормам как муниципального, так и гражданского права. Причем когда речь идет об использовании муниципального имущества в гражданском обороте, применяются нормы гражданского права в чистом виде. Им не нужно при этом становиться структурно-отраслевыми элементами муниципального права².

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой Администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

² Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. С. 36.

В ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ перечислены следующие полномочия органов местного самоуправления относительно муниципального имущества: передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование и органам местного самоуправления иных муниципальных образований; отчуждать; совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Сами правомочия владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом органы местного самоуправления осуществляют от имени населения. В юридической литературе, на наш взгляд, имеется справедливое суждение о том, что если местное население в сфере отношений муниципальной собственности выступает «первичным» («номинальным», «пассивным») собственником, то органы местного самоуправления могут быть определены как «публичные» («реальные», «активные») собственники, т.е. как органы, которые не только осуществляют полномочия первичного собственника, но и формулируют его интересы, отождествляют свое волевое усмотрение с усмотрением населения¹.

Нормативное правовое регулирование управления и распоряжения муниципальным имуществом осуществляется на трех нормотворческих уровнях: федеральном, региональном и местном. При этом Конституционный Суд Российской Федерации указал, что органы местного самоуправления, самостоятельно управляя муниципальной собственностью от имени местного сообщества, определяют в своих правовых актах, являющихся официальной формой осуществления муниципальной власти,

¹ См.: Абидова Ю.М. Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в России (историко-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 12-13; Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. С. 354.

настоящее и будущее предназначение объектов муниципальной собственности¹. Так, у представительного органа имеется исключительное право на принятие решений определяющих порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, а также принятие решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, и установление тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений. Какие нормы содержатся в этих актах? Частично ответ на этот вопрос дает ГК, где в п. 3 ст. 212 закреплено, что особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им в зависимости от того, находится имущество в собственности гражданина или юридического лица, в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, могут устанавливаться лишь законом, и регулирование отношений соответственно осуществляется нормами гражданского права. Право на участие в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения закреплено за органами местного самоуправления в ч. 4 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ. В ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами. Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц»². Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 1.

² Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

также в соответствии с Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами (ст. 69 Федерального закона № 131-ФЗ). Следовательно, деятельность межмуниципальных хозяйственных обществ, деятельность некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов также находится в сфере регулирования гражданского права.

Органы местного самоуправления для решения вопросов местного значения могут создавать муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения. В соответствии со ст. 294 ГК РФ муниципальные унитарные предприятия владеют, пользуются, распоряжаются закрепленным за ними имуществом на праве хозяйственного ведения, а муниципальные учреждения – на праве оперативного управления (ст. 296 ГК РФ). Своими решениями органы местного самоуправления назначают и увольняют руководителей МУП, МУ, регулируют цены и тарифы на продукцию МУП. Органы местного самоуправления разрабатывают положения о порядке представления отчетов руководителей МУП и МУ (ч. 4 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ). На наш взгляд, приведенные нормы можно квалифицировать как нормы муниципального права, так как регулируемые правоотношения выходят за рамки чисто гражданских имущественных правоотношений.

Следовательно, разграничение норм муниципального права и гражданского права в одних и тех же нормативно-правовых актах - задача не простая, и вряд ли ее решению будет способствовать включение в состав муниципального права норм гражданского права¹.

Ранее, говоря о месте муниципального права в система права, мы уже отмечали, что помимо того, что оно органически продолжает конституционное право в регулировании многих общественных отношений, некоторые ученые видят также тесную связь муниципального права с

¹ Сергеев А.А. Указ. соч. С. 93.

административным правом. Еще раз и несколько подробнее обратимся к проблеме такой связи.

Ряд авторов полагает, что хотя основы организации муниципальной власти определены Конституцией Российской Федерации, развивающим ее конституционным законодательством уровня РФ и субъектов РФ, все же помимо этого заметно и влияние норм административного права. Основной упор делается на то, что нормы административного права регулируют большинство правоотношений в сфере местного самоуправления и что, наука административного права, изучая различные аспекты проблемы управления, включает в предмет своего исследования и такой вид социального управления, как местное самоуправление. Изучение местного самоуправления — это логическое продолжение анализа более обширной темы управления, организации и сущности государственной власти в Российской Федерации, построения исполнительной власти и осуществления ее функций, а также децентрализации управления¹.

Более того, некоторые ученые муниципальное право рассматривают в контексте подотрасли административного права. Например, Ю.Н. Старилов² наряду с милицейским (теперь, надо полагать, полицейским), строительным, социальным, служебным, образовательным правом относит муниципальное право к Особенной части административного права. В.С. Четвериков, придает особое значение административному праву, нормы которого в основном регламентируют правовой статус органов местного самоуправления, управленческие отношения в муниципальном образовании. Данный автор устав муниципального образования называет по существу «нормативным административно-правовым актом», а органы местного самоуправления относит к субъектам административного права³.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА, 2000. С 27.

² Старилов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5. С. 21.

³ Четвериков В.С. Муниципальное право: Учебное пособие. 2-е издание. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 10-11.

Связь норм административного права и муниципального права прослеживается в следующем.

1. Местное самоуправление реализует важнейшие управленческие функции, посредством специальных муниципальных органов, имея те же практические цели, что и государственное управление¹. Это вытекает из самого характера местного самоуправления, которое является частью социального управления и базируется на тех же принципах, что и управление и государственное управление соответственно.

Данные управленческие функции реализуются через органы исполнительной власти – местную администрацию. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, как и другие органы исполнительной власти, функционируют с ними на единых принципах. И таким образом, «правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти осуществляется большинством отраслей российского права как в силу ее разнохарактерности, так и в связи с недифференцированностью публично-правовых и частно-правовых средств, актов, институтов», - пишет С.Д. Хазанов².

Думается, методологически подход указанного автора является верным. Применительно к нашей теме это означает, что муниципально-правовыми актами (в первую очередь уставом муниципального образования) регулируются отношения между местной администрацией и иными органами местного самоуправления, а также органами и учреждениями (говоря широко – субъектами права), не относящимися к муниципальной системе, по решению вопросов местного значения, отнесенных к ведению (компетенции) и, следовательно, подконтрольных местной администрации. Соответственно между этими субъектами возникают муниципально-правовые отношения, хотя не исключаются также и другие правоотношения.

¹ Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 28.

² Хазанов С.Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 32-33.

Естественно, что внутри самой местной администрацией могут возникнуть отношения основанные на властеподчинении (например, отношения между начальником отдела внутри местной администрации и его подчиненными), которые по своему характеру будут административными правоотношениями. Такие отношения могут регламентироваться, помимо общих правил трудового права, административных регламентов, также и актами органов местного самоуправления (например, регламентом местной администрации конкретного муниципального образования, внутренними положениями). Таким образом, в регулировании деятельности местной администрации вполне допустимо наличие и соотношение административно-правовых норм и муниципально-правовых норм, которые содержатся в актах органов местного самоуправления. Тем не менее роль муниципально-правовых норм по отношению к административно-правовым должна быть главной. Как пишет А.А. Сергеев: «Суть состоит в том, что муниципальное право определяет основы соответствующих отношений, задает их идеологию, в то время как административное право выполняет обеспечительную функцию»¹. Административно-правовое регулирование в отличие от муниципально-правового представляет собой механизм императивно-нормативного упорядочения организации и деятельности местной администрации, формирования устойчивого правового порядка его функционирования.

2. В сфере местного самоуправления область традиционно понимаемых управленческих отношений является доминирующей, т.е. жизнедеятельность муниципального образования невозможно представить вне управленческих отношений². Субъекты муниципального управления используют традиционные для административного права механизмы, методы, формы и средства управления. Так, среди форм деятельности органов местного самоуправления можно выделить такие правовые формы, как:

¹ Сергеев А.А. Указ. соч. С. 70.

² См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 30.

- представление отчетов представительному органу местного самоуправления главой местной администрацией о результатах его деятельности, деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования (п.11.1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ);

- представление доклада главами местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период (Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (с изм. и доп., посл. ред. от 14 октября 2012 г.)¹;

- издание постановлений, распоряжений, иных актов должностных лиц местной администрации. Так, ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет, что глава местной администрации в пределах своих полномочий издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования;

- заключение договоров и соглашений между различными муниципальными образованиями (ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ), между органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, с органами местного самоуправления муниципального района (ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ), между

¹ Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003; 2012. № 43. Ст. 5815.

органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления (ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ).

Наряду с ними имеются и неправовые формы - организационно-технические действия в виде проведения заседаний, оперативок, совещаний и материально-технических действия – документооборот и ведение бухгалтерского учета. Среди методов управления активно используются поощрение, убеждение и принуждение, включая способность привлекать к ответственности. Например, Административным регламентом предоставления муниципальной услуги «Ведение учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий», утвержденным Постановлением Администрации города Рубцовска Алтайского края от 02.05.2012 № 2081¹ закрепляется возможность применения мер дисциплинарной или административной ответственности к лицам, допустившим нарушения в ходе предоставления муниципальной услуги.

Отношения, которые возникают между местной администрацией и физическими, юридическими лицами и иными субъектами права, являются административно-правовыми, несмотря на то, что могут регулироваться актами органов местного самоуправления.

В актах органов местного самоуправления могут содержаться как материальные нормы, закрепляющие административно-правовой статус органов местного самоуправления, так и процессуальные нормы, которые определяют процедуры правоприменительной и юрисдикционной деятельности местной администрации и ее структурных подразделений.

Эти отношения являются властеотношениями, в них выражается публично-правовой интерес, они возникают для решения задач и осуществления функций муниципального управления. К примеру, уже упоминавшимся ранее Административным регламентом предоставления муниципальной услуги «Ведение учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий», утвержденным Постановлением Администрации

¹ СПС Консультант Плюс.

города Рубцовска Алтайского края от 02.05.2012 № 2081, определены функции жилищного комитета Администрации города Рубцовска по предоставлению муниципальных услуг гражданам. Данный акт органа местного самоуправления содержит административно-правовые нормы, которые определяют обязанности муниципальных служащих, ответственность и требования к порядку выполнения административных процедур. В этом плане можно согласиться с Н.Г. Кореневской, которая считает: сущность административно-правовых норм выражается в том, что они регулируют общественные отношения, возникающие в процессе реализации полномочий исполнительных органов местного самоуправления, направлены на обеспечение публичных интересов, имеют односторонне властвующее воздействие¹, преследуют цель должной упорядоченности организации и функционирования всей системы исполнительной власти. Можно также поддержать высказывание В.С. Четверикова: «.... деятельность в органах местного самоуправления регламентирована административными актами и административными процедурами»². Но, как отмечалось выше, все же административно-правовые отношения должны иметь производный характер от муниципально-правовых отношений, которые имеют по отношению к ним все же первичный характер. Ведь суть местного самоуправления заключается в том, чтобы население само или через органы местного самоуправления могло решать вопросы местного значения. Соответственно субъекты, реализуя это право, изначально вступают в муниципально-правовые отношения. На базе этих отношений уже возникают и административные отношения, связанные с обеспечением этих муниципально-правовых отношений.

3. Административные отношения возникают и при прохождении муниципальной службы. Должностные лица и муниципальные служащие имеют соответствующее правовое положение, традиционный набор

¹ Кореневская С.Н. Указ. соч. С. 161.

² Четвериков В.С. Указ. соч. С. 14.

полномочий, прав, обязанностей, запретов, ограничений и ответственности, т.е. муниципальная служба принципиально не отличается от государственной гражданской службы. Это доказывается тем, что в ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» говорится о взаимосвязи гражданской службы и муниципальной службы. Взаимосвязь обеспечивается посредством: 1) единства основных квалификационных требований к должностям данных видов служб; 2) единства ограничений и обязательств при прохождении служб; 3) единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации служащих; 4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; 5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих; 6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Муниципальным правом устанавливается принятие нормативных актов, регулирующих отношения по муниципальной службе, которые по своему характеру являются административно-правовыми отношениями.

4. По мнению Д.Н. Бахраха, правовая защита физических и юридических лиц от незаконных действий органов местного самоуправления обеспечивается административным правом¹. Напротив, А.А. Сергеев (и мы согласны с ним) полагает, что неправильно относить к предмету регулирования административного права обращения граждан в органы местного самоуправления². Складывающиеся в данном случае отношения

¹ См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. С.30

² Сергеев А.А. Указ. соч. С 68.

регулируются конституционным правом, так как это конституционное право, закрепленное в ст. 33 Конституции Российской Федерации. Но вот при рассмотрении обращений в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ между органами местного самоуправления и государственными органами либо компетентными должностными лицами органов местного самоуправления возникают административно-правовые отношения.

Как видим, можно найти немало точек соприкосновения административно - правового и муниципально-правового регулирования. Взаимодействуя между собой, нормы муниципального права и административного права образуют такие «пограничные» институты, как институт муниципальной службы, правового статуса исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Собственными актами органов местного самоуправления определяется организационная структура органов, распределение функций внутри структуры, порядок образования и деятельности территориального общественного самоуправления.

Взаимодействие норм муниципального права и других отраслей права может быть и при воздействии на такой объект, как отдельные государственные полномочия, которыми в соответствии с федеральным законом или законом субъекта РФ могут быть наделены органы местного самоуправления, выполняя при этом функции государственного управления. При этом, по мнению Ю.М. Козлова, отношения, возникающие при осуществлении отдельных государственных полномочий, регулируются административным правом². А.А. Сергеев высказывает несколько иное мнение: «Административное право может принимать лишь субсидиарное

¹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² Административное право: Учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2000. С. 21.

участие в регулировании этих отношений – вместе с муниципальным правом и при его ведущей роли»¹.

В соответствии с законом финансирование этих полномочий осуществляется только за счет предоставляемых субвенций из соответствующего бюджета РФ или субъекта РФ. Т.е. можно видеть комплексность регулирования, поскольку неизбежно взаимодействие норм собственно муниципальных, норм административного и финансового права.

Однако имеется и другая точка зрения, которая не сводит отношения органов местного самоуправления с органами государственной власти при передаче отдельных государственных полномочий к административно-правовым отношениям². Конечно, в этом случае отношения имеют конституционно-правовой характер, что проявляется в установленных конституционных гарантиях.

На наш взгляд, выделение различных видов отношений и тем более правоотношений, их как бы «расслоение» с учетом характера регулирующих норм в теоретическом плане может существовать. Однако для практики очень часто не имеет решающего значения.

И все же надо подчеркнуть, что нередко сам по себе муниципальный характер отношения настолько важен, что не может быть «заслонен» подключением отраслевых норм в части закрепления организационных функций, порядка финансирования и т.п. Например, это касается отношений, связанных с местными традициями и обычаями - здесь наблюдается достаточно объемное собственное правотворчество органов местного самоуправления и соответственно «собственные» нормы муниципального права. По этому поводу имеется мнение, согласно которому «муниципальное правотворчество обусловлено наличием местных особенностей, которые могут быть отражены в нормативных актах конкретных муниципальных образований»³. Здесь еще более очевидна предложенная нами ранее

¹ Сергеев А.А. Указ. соч. С. 70.

² См.: Сергеев А.А. Указ. соч. С. 70-71.

³ См.: Авакьян С.А и др. Муниципальное право: Учебник. С. 18.

необходимость предопределяющего характера муниципально-правового регулирования и «привязанного» к нему отраслевого нормотворчества.

С учетом различных направлений возможного регулирования применительно к муниципальным отношениям хотелось бы высказывать ряд положений и предложений относительно их соотношения.

Во-первых, высшим, базовым для регулирования отношений в системе местного самоуправления является конституционно-правовой уровень, поскольку он позволяет закрепить основы местного самоуправления как элемента конституционного строя, формы народовластия, отразить предназначение и главные правила организации местного самоуправления в РФ. Проявления отдельных сторон базовых отношений находят развитие в отраслевых нормах (гражданско-правовых, финансово-правовых, административно-правовых и др.). Методологически и юридически неправильно, когда базовые положения находят воплощение в актах отраслевого законодательства; если с самого начала этого не было сделано, лучше при принятии отраслевого акта сразу пополнить и конституционный уровень регулирования (наглядный пример: базовому понятию «муниципальное образование» место, конечно, в Конституции Российской Федерации, куда его следовало бы поместить в период принятия Гражданского кодекса РФ, в котором оно первично нашло отражение).

Во-вторых, при регулировании муниципальных отношений надлежит согласованно использовать нормы муниципального права и нормы других отраслей права – для того, что далее такие отношения могли возникать и развиваться. Например, в Федеральном законе № 131-ФЗ в ст. 15 среди вопросов местного значения муниципального района имеется и такой, как осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд. Следовательно, правила могут быть приняты только в пределах, установленных нормами другой отрасли права.

О согласованном регулировании и далее применении норм может идти речь и в случаях наделения органов отдельными государственными полномочиями, когда органы местного самоуправления принимают собственные акты только на основании и в исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ). Например, Закон Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 2005 г. «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области охраны труда»¹ закрепляет полномочие органов местного самоуправления по изданию нормативных актов в данной сфере. Осуществляя данные полномочия, согласно Закону органы местного самоуправления руководствуются требованиями: трудового законодательства (при участии в урегулировании коллективных трудовых споров и созданию межведомственной комиссии); административного законодательства (в случае обращения в соответствующие органы надзора и контроля с заявлением о проведении проверки по соблюдению организациями законодательства о труде); финансового законодательства (при обеспечении целевого использования финансовых средств, переданных органам местного самоуправления для осуществления указанных полномочий). Естественно, что применение данных положений предполагает наличие необходимых норм разной отраслевой принадлежности.

В-третьих, исходя из этого в системе местного самоуправления можно видеть благодатную почву для комплексного воздействия соответственно муниципально-правовых и иных норм, а также их взаимодействия. Например, одновременно отношения по формированию, утверждению, исполнению бюджета муниципального образования регулируются как собственными актами, так финансово-правовыми нормами, а отношения по выкупу земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд

¹ Якутские ведомости. 12.01.2006. № 1.

комплексно регулируются земельным и гражданским законодательством, и собственными муниципально-правовыми актами.

Однако в связи со сказанным требует к себе внимания и другой аспект проблемы: правоприменители не могут отдавать предпочтение одним нормам и проявлять пренебрежение к другим. Одинаково недопустимы и региональный так называемый «партикуляризм», т.е. выдвигание на передний план местных условий и норм, так и применение отраслевых норм без учета конкретных местных условий.

В связи с этим следует иметь в виду, что на муниципально-правовом уровне зачастую происходит детализация и конкретизация как конституционно-правовых норм, так и иных отраслевых норм. Например, Градостроительным кодексом РФ¹ регулируются лишь основные положения, связанные с территориальным планированием. Детализация же норм этого Кодекса в соответствии с ч. 2 ст. 18 этого акта осуществляется нормативными правовыми актами органов местного самоуправления применительно к нуждам муниципальных образований исходя из местной специфики.

Следовательно, не только нормы иных отраслей права вплетаются в ткань «муниципально-правового регулирования», сами муниципально-правовые нормы входят в состав других отраслей права, в качестве их источников.

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

Глава 3. Проблемы соотношения и корреляции муниципально-правового регулирования с иными видами публичного регулирования общественных отношений

§ 1. Политические институты и муниципальное право

Конституция Российской Федерации, раскрывая природу Российской Федерации как демократического государства (ст. 1), определяет высшим носителем власти в государстве его народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие - непосредственно или через своих представителей - в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления лишь населения муниципального образования.

Конституция Российской Федерации гласит о самостоятельности местного самоуправления и его выводе из системы государственного управления. В этой связи многие склонны рассматривать местное самоуправление исключительно как институт гражданского общества, выполняющий функции внутренней самоорганизации местного сообщества для решения - чисто хозяйственных задач, связанных, например, с обеспечением работы коммунальных служб, муниципальных предприятий и т.д. Однако местное самоуправление - это форма народовластия, т.е. одна из форм публичной власти. Именно поэтому нельзя отождествлять местное самоуправление с одним из элементов гражданского общества¹. По сути, оно уже является не только связующим звеном между гражданским обществом и

¹ Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 6.

государством, оно становится представителем государства на местном уровне, реализующим от имени этого государства властные полномочия. Но в то же время этот представитель, хотя и до известной степени формально, зависит от населения муниципального образования и претендует на то, чтобы представлять его интересы. Это придает природе местного самоуправления общественные черты. Поэтому можно говорить о государственной природе местного самоуправления с отдельными общественными чертами. Такая природа позволяет населению муниципальных образований транслировать свои интересы на уровень государственной власти, хотя баланс общественных и государственных интересов на уровне местного самоуправления явно смещен в пользу государства. Тем не менее даже в таком виде местное самоуправление в Российской Федерации по-прежнему остается единственным связующим звеном между государственной властью и гражданским обществом. Теория дуализма это вполне допускает, поскольку не устанавливает, каким образом должны соотноситься государственная власть и местное самоуправление. Более того, именно теория дуализма позволяет объяснить необходимость преобладания государственных черт в природе местного самоуправления над общественными¹.

Наличие государственных и общественных черт и позволяет судить о политической составляющей в системе местного самоуправления.

Во-первых, местное самоуправление включено в общую систему отношений и взаимосвязей, возникающих в политическом пространстве. Политические процессы, протекающие на локальном, местном уровне, во многом воспроизводят матрицу общей политической системы и одновременно обладают собственной внутренней логикой, особенностями и динамикой.

¹ Пешин Н.Л. Дуализм муниципальной власти // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 18.

Органы местного самоуправления определенным образом взаимодействуют с органами государственной власти, они испытывают на себе давление различных групп интересов, могут становиться объектом борьбы между политическими силами, партиями за свое влияние в данной среде.

Во-вторых, самодеятельность населения при решении вопросов местного значения не может не носить политического характера. Речь идет о механизмах согласования интересов, о технологиях влияния на процессы принятия решений, о выработке политики местного значения. Несмотря на локальный характер такой активности, она неизбежно обретает политические свойства, проявляющиеся, в том числе, в способности жителей заявить о своих интересах, использовать механизмы народовластия для решения собственных проблем¹.

В-третьих, в муниципальных образованиях складываются отношения власти, которые представляют собой разновидность публичной власти. Наличие властных свойств является важным основанием интерпретации местного самоуправления в категориях политологического анализа. На политико-правовую природу муниципальной власти указал и Конституционный Суд РФ, который в своем постановлении от 15 января 1998 г. № 3 «По делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и Закона от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»² употребил понятие «публичная власть». В постановлении отмечается, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе, публичная власть может быть и муниципальной. Являясь разновидностью публичной власти, муниципальная власть действует в пределах муниципального образования, реализуется от имени местного сообщества органами местного самоуправления, основана на праве. Властный характер муниципальной

¹ Матвеев Д.Н. Институт местного самоуправления в политической системе современной России: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2008. С. 13.

² Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

власти выражается также в способности выражать политические интересы территориальной общности людей, являться участником политической жизни и носителем политических отношений, руководствоваться в своей деятельности нормами и правилами, сложившимися в политической жизни государства.

Таким образом, с одной стороны, местное самоуправление является субъектом политической (публичной) власти, как политико-властный институт, располагающий статусом нижнего уровня власти - власти муниципальной и имеющий соответственно властные функции. Однако, с другой стороны, местное самоуправление обладает общественно-гражданскими началами. Следовательно, эффективность его функционирования зависит от деятельности структур гражданского общества и реализуется на практике через непосредственные формы волеизъявления народа: референдумы, публичные слушания, собрания, сходы граждан, правотворческую инициативу и т.д.

Властные отношения в системе местного самоуправления имеют свою структуру. Субъектом муниципальной власти выступает население, которое реализует свою власть через органы местного самоуправления и через формы непосредственной демократии. Объектом власти выступает тот, на кого распространяется воля субъекта. Особенность местного самоуправления заключается в том, что объект и субъект власти могут меняться местами. Так, в одних отношениях население выступает в роли властного субъекта, например, в случае отзыва выборного должностного лица, а в других, население выступает в роли объекта воздействия местной (муниципальной) власти, например, когда органы местного самоуправления издают решения, обязательные на всей территории муниципального образования.

В общем плане «политический процесс», протекающий на местном уровне охватывает самые различные формы, способы и направления политической деятельности самых различных субъектов. Регулируется он

как нормами права (прежде всего конституционного, но также и муниципального), так и разнообразными писаными и неписаными неправовыми нормами (корпоративными нормами — уставами и другими документами партий, иных общественных объединений, обычаями, традициями, этико-моральными нормами и др.), а подчас и вообще ничем не регулируется, протекает спонтанно, непредсказуемо. Соответственно в рамках муниципального права нас интересуют лишь общественные отношения, урегулированные нормами права или же требующие такого урегулирования.

Политический процесс на местном уровне связан функционированием муниципальных (публичных) институтов. В область политики на местном уровне входят все основные общественные проблемы, события и отношения, которые оказывают существенное воздействие на жизнь социальной общности в целом и влияют на интересы больших групп людей¹. Таким образом, политические процессы, протекающие на местном уровне так или иначе связаны с организацией муниципальной власти, осуществлением населением публичной власти, народовластия на местном уровне.

В результате возникают различные политические отношения - как взаимодействие субъектов муниципальной власти и субъектов политики. Если участниками данных политических отношений выступают органы местного самоуправления, население и они регулируются нормами муниципального права, данные отношения по своему характеру являются муниципальными. Однако на местном уровне возможны и такие политические отношения, которые выходят за рамки чисто муниципальных отношений, так как их участниками выступают субъекты политики - политические партии, иные общественные организации и другие элементы гражданского общества - при непосредственной борьбе за власть на местном уровне или при их желании влиять на местную власть.

¹ Абдулазизов Т.Г. Власть как политическое основание права // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 6.

Особым участником политических отношений выступает население муниципального образования. Именно реальная возможность для граждан на деле опробовать свои властные полномочия, проявить свою политическую активность является существенным моментом для развития местного самоуправления. В этом плане верно утверждает Г.А. Цветкова, что «местное самоуправление – единственная форма публичной власти, в которой народ непосредственно реализует свои властные полномочия»¹.

Классики демократической теории видели в местном самоуправлении своеобразную «школу демократии». Апологеты местного самоуправления исходили из представления о человеке как в первую очередь члене местного сообщества, «общины», и лишь во вторую очередь – гражданине государства. «Именно в общине, – писал Алексис де Токвиль, – заключена сила свободных народов. Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет»². А. Токвиль и его последователи акцентируют внимание именно на внешних проявлениях феномена муниципальной демократии. Когда в рамках данной традиции идет речь о муниципальной демократии, то имеются в виду, прежде всего, не демократические принципы организации управления в муниципалитетах, а демократические общественные системы, ключевым и даже жизненно важным элементом которых являются институты и практики местного самоуправления. Главным является право каждого жителя муниципального образования принимать участие в управлении, иметь возможность выразить свою позицию и быть услышанным. Как утверждает В.И. Васильев, «наибольшего

¹ Цветкова Г.А. Местное самоуправление в современной России: состояние, тенденции, эффективность (опыт социологического анализа): Дис. ... докт. соц. наук. М., 2003. С. 21.

² Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 65.

по масштабам участия в управлении граждан реально можно добиться там, где управление приближено к населению»¹.

В литературе встречаются различные определения муниципальной демократии. Так, под муниципальной демократией Ю.М. Лермонтов понимает относительно обособленную правовую форму прямого участия населения (территориального коллектива) в обсуждении и принятии важнейших решений в масштабах муниципального образования, в их реализации и осуществлении демократического контроля в порядке, установленном Конституцией и действующим законодательством². На наш взгляд, данное авторское определение страдает одним недостатком - оно исключает представительские начала местного самоуправления. Интересной кажется точки зрения А.А. Новоселова: «местная (муниципальная) демократия – это динамично развивающаяся система со множеством взаимосвязанных и постоянно меняющихся компонентов, в рамках которой происходят процессы взаимодействия на локальном уровне таких акторов, как наднациональные силы и институты, национальные и местные правительства, гражданское общество, неправительственные организации, а также различных групп давления, в процессе выработки общезначимых решений»³. Однако в данном определении автор выходит за рамки чисто местной демократии.

По нашему мнению, верной выглядит позиция Н.С. Бондаря - «муниципальная демократия – демократия «малых пространств», основанная на единстве свободы и ответственности, самоуправленческая форма осуществления населением по месту жительства публичной власти, коллективных и индивидуальных прав граждан по самостоятельному решению в пределах, установленных Конституцией и действующим законодательством, вопросов местного значения, непосредственному

¹ Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999. С. 24.

² Лермонтов Ю.М. Конституционно-правовая институционализация муниципальной демократии в современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 18.

³ Новоселов А.А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства европейских стран: Дис. ...канд. полит. наук. Н. Новгород, 2006. С. 12.

обеспечению жизнедеятельности и оказанию муниципальных услуг в интересах местного сообщества и отдельных граждан»¹.

Как политико-правовое явление муниципальная демократия имеет ряд отличительных признаков. Н.С. Бондарь выделяет шесть отличительных признаков муниципальной демократии. Во-первых, она осуществляется в особой сфере общественных отношений, которую формируют вопросы местного значения; во-вторых, она реализуется на низовом территориальном уровне организации публичной власти; в-третьих, охватывая собой всю территорию Российской Федерации, она проявляется и таким образом имеет своими пространственными пределами территории муниципальных образований; в-четвертых, основываясь на принципах самоуправления, она предполагает максимальное сближение управляющего и управляемого субъектов, органов муниципальной власти и местного сообщества и, соответственно, непосредственной и представительной демократии; в-пятых, она организационно обособлена от демократических институтов государственной власти; в-шестых, муниципальная демократия не ограничивается самоуправленческими властеотношениями, но включает также институты общественного, не публично-властного характера².

В литературе по муниципальному праву внимание всегда уделяется формам непосредственной демократии. При этом среди ученых нет единства мнений, что же необходимо относить к данным формам. В этом плане вполне обоснованной считаем мнение В.Н. Мамичева, который считает, что «в последнее время предпринята попытка существенно расширить содержание понятия форм непосредственной демократии, привнося в него явления, не связанные непосредственно с осуществлением властных функций, но создающих для него «питательную среду»³.

¹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009. С. 42.

² Там же. С. 17.

³ Мамичев В.Н. Референдум в законодательстве зарубежных стран и России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2000. С. 16.

Федеральный закон № 131-ФЗ четко разграничивает среди форм непосредственной демократии формы непосредственного осуществления местного самоуправления и формы участия населения в местном самоуправлении, центральное место в котором занимает территориальное общественное самоуправление. Имеются различные попытки классификации форм непосредственной демократии¹.

По мнению большинства², основанием для разделения форм муниципальной демократии является степень воздействия властной воли населения на принимаемые в муниципальном образовании решения, и соответственно формы делятся на императивные и консультативные. Если выражаемая гражданами воля подлежит обязательной реализации, то это императивная форма прямой демократии, если воля индивидов не имеет верховного значения для органов местного самоуправления, то в данном случае мы имеем дело с консультативной формой. Императивная демократия представляет собой народовластие в прямом смысле, поскольку выражаемая гражданами воля подлежит обязательной реализации. В системе местного самоуправления к таким формам относятся референдум, выборы, сход и отзыв. Как пишет В.Н. Руденко, под институтами прямой демократии следует понимать «совокупность правовых норм, регулирующих отношения по принятию гражданами в рамках установленной законом компетенции общеобязательных публично-властных решений, имеющих силу государственно-волевых решений (решений органов местного самоуправления)»³. Что же касается консультативной прямой муниципальной демократии, то здесь обеспечивается лишь участие отдельных граждан в муниципальной деятельности, а воля индивидов не имеет верховного значения для органов местного самоуправления. В этом плане верна позиция

¹ См.: Кокотов А.Н., Соломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник 2-е изд. М. : Юрист, 2006.

² См.: Астафичев П.А. Прямая демократия в местном самоуправлении: конституционно-правовой аспект // Образование и общество. 2007. № 2; Кокотов А.Н., Соломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник 2-е изд. М.: Юрист, 2006; Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы: Монография. М.: Российская академия правосудия, 2004.

³ Руденко В.Н. Прямая демократия. Модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003. С. 110.

А.А. Сергеева, который называет их «дополнительными демократическими инструментами, дающими возможность гражданам воздействовать на органы местной власти» и действующими наряду с формами прямого народовластия¹.

Это правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания, конференции, опросы, обращения с жалобами, заявлениями и предложениями, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования.

А.А. Уваров, конкретизируя данные утверждения, отмечает: одни из этих форм, такие, как местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан, можно считать формами непосредственной демократии, другие - публичные слушания, собрания, конференции, опросы граждан и т.п. - следует расценивать как консультативные формы политической активности граждан. Если первые из них по своей природе тяготеют к формам публичной власти, то вторые - к формам гражданского общества². При этом первые формы поддерживаются правом, являются более политизированными, подразумевая «при этом не просто участие жителей, а участие именно граждан страны, т.е. части населения с активистской политической культурой, или культурой участия»³, под которым понимается гражданское участие.

В Федеральный закон № 131-ФЗ включена норма, согласно которой граждане вправе участвовать в решении вопросов в иных формах, не противоречащих законодательству, и которые направлены на воздействие на муниципальную власть с целью удовлетворения интересов населения: «Наряду с предусмотренными Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане

¹ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 142.

² Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 7.

³ Алмонд Г.А., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Полис. 1992. № 4. С. 127–128.

вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации» (ст. 33).

Это означает, что основное внимание законодатель уделяет возможности участия населения в решении вопросов местного значения как в формах определяемых законом, так и иных формах, не закрепленных в законе. И это не случайно. Наверно это связано с тем, что в современных демократических теориях уже определенное время занимает концепция партиципаторной (партиципативной) демократии, суть которой в активном участии граждан в обсуждении и принятии решений по главным вопросам общественной жизни. Партиципативная демократия - это новая система взаимоотношений между гражданами и избранными ими представителями, действующая наряду с прямой и представительной демократией. Партиципативная демократия, однако, не тождественна прямой: согласование проводимой политики не означает передачу обратно гражданам полномочий, делегированных выборным лицам. Привлекая людей к участию, представители власти берут на себя обязательства выработки решений в соответствии с мнениями и пожеланиями граждан. Обычно они сохраняют при этом за собой роль арбитра в принятии решений за исключением тех случаев, когда принятие того или иного решения выносится на референдум. Другими словами, партиципативная демократия - это инструменты, используемые местными властями для вовлечения граждан в процесс коллективной выработки решений. Дж. Нейсбит определил «смерть представительной демократии» и переход к «демократии участия» в качестве одного из важнейших признаков грядущего информационного общества¹. Однако, как пишет А.С. Панарин, «демократия участия по-своему

¹ Нейсбит Дж. Мегатренды. Пер. с англ. М.Б. Левина. М.: ООО «Издательство АСТ»; ЗАО НПП «Ермак», 2003. С. 23.

авторитарна и принудительна: она требует от нас публичной жизни, посягая тем самым на наше право вести сугубо частную жизнь»¹.

Гражданское политическое участие, или «демократия участия», то есть участие граждан в принятии политических решений, — неотъемлемый, а в некоторых областях и ключевой элемент политического процесса. При этом применительно к участию в повседневных делах местного сообщества можно использовать термин «общественное участие».

В любом случае при реализации населением своих прав происходит его взаимодействие с властными структурами. Достижение двухстороннего взаимодействия общественных и властных структур требует, прежде всего, наличия разнообразных институтов-посредников, или медиаторов, которые способствуют реализации такого взаимодействия через конкретные практики участия². В качестве институтов взаимодействия гражданского общества и муниципальных властных структур выступают различные общественные экспертные, совещательные, консультативные палаты, советы, комиссии и комитеты, которые призваны «консультировать» политиков, формулировать сложные общественные проблемы, возбуждать интерес общественности к вопросам, которые затрагивают местную жизнь. Общественные палаты, советы, комитеты служат одним из каналов прямой и обратной связи народа и органов публичной власти, обеспечивают участие представителей общественности в выработке муниципальных решений.

Данные институты взаимодействия можно поделить на следующие группы: 1) общественные структуры, которые создаются самими органами местного самоуправления при данных органах; 2) общественные структуры, которые создаются самим населением без участия органов местного самоуправления; 3) общественные структуры, создаваемые при участии органов местного самоуправления.

¹ Политология. Западная и Восточная традиции: Учебник для вузов / Панарин А.С. М.: Книжный дом «Университет», 2000. С. 38.

² Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт // «Политические исследования» (ПОЛИС). 2012. № 1. С. 165-178.

К первой группе относятся общественные советы, создаваемые при главе муниципального образования, в состав которого входят представители общественности. Так, например, Постановлением главы муниципального образования город Краснодар от 14 октября 2004 г. № 2733 был создан экспертный совет на общественных началах при главе муниципального образования город Краснодар как специализированный орган, обеспечивающий исследование и экспертизу важнейших вопросов экономического развития и принимающий необходимые управленческие решения для улучшения жизнедеятельности муниципального образования города¹. Для реализации совещательных, контрольных и консультативных функций общественные советы могут быть созданы и при местных администрациях. Например, при администрации Козельского района Калужской области создан Общественный совет в целях учёта разнообразных потребностей и интересов жителей района при осуществлении местного самоуправления, защиты прав общественных объединений, а также осуществления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления данного муниципального района².

Общественные советы могут быть созданы и при представительных органах, выполняя совещательные функции. К примеру, при Пермской городской Думе создан Общественный совет в целях предварительного обсуждения вопросов, входящих в компетенцию этой Думы. Совет обеспечивает взаимодействие Думы с общественными объединениями, другими некоммерческими организациями в целях учёта потребностей и интересов жителей города по вопросам социального и экономического развития города Перми³.

¹ СПС Консультант Плюс.

² Постановление Главы администрации Козельского района Калужской области от 12 мая 2012 г. № 497 «Об Общественном совете при администрации муниципального района «Козельский район» // Козельск. 22.05.2012. № 57.

³ Решение Пермской городской Думы от 30 августа 2011 г. № 184 «Об Общественном совете при Пермской городской Думе» // Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 09.09.2011. № 68.

Особым консультативно-совещательным образованием при представительном органе местного самоуправления выступает молодежный парламент. Так, например, в Положении «О молодежном Совете при городской Думе города Таганрога»¹ указано, что Совет является коллегиальным, совещательным и консультативным органом при городской Думе города Таганрога. Он создан в целях: 1) привлечения молодых граждан к непосредственному участию в реализации молодежной политики; 2) формирования правовой и политической культуры молодежи; 3) создания условий для проявления молодежной инициативы, поддержки гражданской активности молодых людей. Значение молодежного парламента отмечено в литературе следующими словами: «молодежные советы, с одной стороны, - форма общения молодежи с руководством страны, региона, муниципального образования, с другой - механизм сотрудничества государства с молодежью, благодаря которому власть имеет возможность наладить тесный контакт с молодежью, понять ее запросы и потребности, использовать потенциал молодого поколения для решения важных проблем государства и общества в целом»².

Различные консультативные советы могут быть созданы при структурных подразделениях органа местного самоуправления, такие советы занимаются вопросами в сфере компетенции соответствующего подразделения. Например, на основании приказа № 218/1 от 21 сентября 2012 года, подписанного начальником отдела здравоохранения администрации Минусинска Красноярского края, при отделе создан медицинский совет в целях координации деятельности лечебно-профилактических учреждений Минусинска, решения вопросов обеспечения медицинской помощью населения³. А в г. Ижевске Республики Удмуртия в 2004 г создан

¹ Решение городской Думы г. Таганрога от 31.03.2005 № 44 «Об утверждении Положения «О молодежном Совете при городской Думе города Таганрога» // Таганрог официальный. 09.04.2005. № 9.

² См.: Кочеткова А.В. Молодежный парламентаризм в Российском государстве и праве // Документы и материалы II Всероссийского форума молодых парламентариев. Рязань, 2005; Пастухова Л.С. Вопросы закрепления молодежного парламентаризма в нормативных правовых актах на международном, федеральном и региональном уровнях // Юридический мир. 2007. № 6.

³ URL:<http://med.minusinsk.info/?mode=news&id=18//> (дата обращения 14.12.2012).

градостроительный совет при главном архитекторе города из числа высококвалифицированных специалистов в области архитектуры и градостроительства, представителей научно-исследовательских, учебных, проектных институтов, эксплуатирующих организаций, надзорных органов, средств массовой информации, депутатов городской Думы, общественных организаций¹.

Как видно из этих примеров, все общественные советы решают задачи согласования интересов местных сообществ посредством консультирования органов местной власти относительно проводимой ими политики.

Вторую группу составляют общественные советы, которые образуются самими некоммерческими организациями с целью влияния на государственные и муниципальные органы. Такие общественные советы самостоятельно разрабатывают программы, а уже затем обращаются с предложениями в государственные и муниципальные органы, к их должностным лицам. Подобные общественные советы в мире начинают создаваться в начале 70-х годов прошлого века. Одним из самых востребованных общественных советов, создаваемых негосударственными организациями, являются гражданские жюри². Это технология вовлечения граждан в процесс публичного обсуждения и принятия общенациональных решений, особая «форма совещательной демократии»³. Гражданские жюри создаются для решения задачи согласования интересов государства, территориальной единицы и общества. Данная технология дает возможность людям изучить проблему, выработать проект совместного решения и огласить результаты перед общественностью, а также привлечь внимание СМИ. Гражданские жюри предоставляют всем заинтересованным сторонам

¹ Постановление администрации города Ижевска Удмуртской Республики от 9 января 2004 года № 2 «Об утверждении Положения о Градостроительном совете города Ижевска» // СПС Консультант Плюс.

² Руденко В.Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61). С.117.

³ См.: Корноушкин А.Б. Гражданские жюри как форма совещательной демократии: сущность и необходимость институализации // Государство и право: теория и практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2011. С. 117.

возможность выдвинуть и обсудить свои идеи по рассматриваемой проблеме, а для граждан - это возможность глубоко вникнуть в ее суть¹.

Для проведения «жюри граждан» приглашают тщательно отобранных по квотам граждан, перед которыми выступают специалисты муниципалитета и рассказывают им об определенной проблеме с различных точек зрения. После ознакомления с проблемой организуется групповая дискуссия, в ходе которой граждане высказывают свои соображения по поводу возможных решений, предложения и пожелания. Основная цель такой технологии – дать возможность жителям территории поучаствовать в разработке муниципальной политики и повлиять на принимаемые решения². Практика подобного участия уже существует. Например, 13-15 декабря 2007 г. в г. Санкт-Петербурге 12 граждан вынесли вердикт по ключевым спорным вопросам концепции взаимодействия городских властей и быстро растущего сектора самоорганизующихся гражданских инициатив³. В г. Перми 11-12 декабря 2010 г. прошло гражданское жюри по оценке муниципальной целевой программе «Сокращение очередности в детские сады». Вердикт передан в администрацию⁴. Финансируют деятельность гражданских жюри спонсоры - некоммерческие организации.

Разумеется, здесь возникают проблемы разного профиля. В частности, не стоит забывать о том, что такого рода организационные структуры могут стать средством лоббизма соответствующих интересов. Поэтому неизбежен вопрос о мере актуальности того, о чем они ведут речь. Ведь может быть и так, что обсуждаемая проблема не воспринимается населением как непосредственная угроза его интересам. Кроме того, не так легко при так называемой «случайной» выборке найти мотивированных добровольцев, которые готовы потратить 4-5 дней на изучение документов, посещение лекций экспертов и участие в дискуссиях, далее составить рекомендации и

¹ Там же.

² См.: Герасимова Г. Связи с общественностью как социальный механизм взаимодействия власти и общества // Власть. 2008. № 9. С. 36.

³ URL: <http://www.nkor.ru> (дата обращения 20.03.2013).

⁴ URL: <http://grany-center.org/we/actions/news> (дата обращения 20.03.2013).

взять на себя ответственность за их достоверность и качество. Таким образом, фактор постоянства и качества деятельности подобных советов обязательно возникает при их желании, в частности, взаимодействовать с муниципальными структурами.

Третью группу представляют общественные палаты, главным принципом которых является обеспечение согласование общественно значимых интересов граждан муниципального образования, общественных объединений, объединений некоммерческих организаций, органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, защиты прав и свобод граждан и демократических принципов развития гражданского общества. Часть членов общественной палаты назначает глава муниципального образования, еще одну часть - представительный орган, кроме того, еще часть - общественные объединения, некоммерческие организации, может иметь место также и избрание населением. Например, 7 членов Общественной палаты г. Бийска Алтайского края рекомендованы Администрацией города, 7 членов избраны Думой города Бийска и 10 избраны на конференциях местных общественных объединений, объединений некоммерческих организаций. В соответствии с Положением об Общественной палате члены Палаты не состоят ни в одной политической партии¹.

В целях создания условий для осуществления непосредственного взаимодействия населения и институтов гражданского общества с органами местного самоуправления, а также привлечения населения к участию в обсуждении вопросов социального и экономического развития муниципального образования между общественной палатой и органами местного самоуправления могут заключаться различные соглашения.

Таким образом, общественные советы, палаты представляют собой образование созданное с участием представителей общественности, с

¹ Решение Думы города Бийска от 28.02.2007 № 230 «О Положении об Общественной палате города Бийска»// Муниципальный вестник. 04.03..2007. № 9.

которыми консультируются органы местного самоуправления, ориентированные на дискуссионный характер обсуждения вопросов.

Нормами муниципального права могут быть урегулированы и такие формы политического участия, как участие в экспертизе проектов актов по важным проблемам муниципального образования. Именно при экспертизе проектов общественностью происходит оценка конкретных проектов, дается оценка публичной политики.

Своеобразной формой политического участия на местном уровне является политический протест. Его формы - митинги, забастовки, петиции, пикеты, демонстрации, когда имеется негативная реакция субъектов на сложившуюся в обществе политическую, экономическую, иную ситуации или конкретные действия публичных органов и должностных лиц.

Могут быть и такие формы участия как встречи граждан с представителями власти (в том числе на приемах и собраниях), «горячий телефон», рекламные, агитационные и «лоббистские» кампании, участие граждан и НКО в конкурсах и реализации «социального заказа (гранта)». Например, в Кривошеинском районе Томской области организуются встречи главы района с жителями для отчетов о работе администрации; регулярно проводятся собрания граждан всех сельских поселений района, где определяются и решаются актуальные для них проблемы. В г. Ангарске Иркутской области внедрена новая форма работы с гражданами через инспекторов территорий, позволяющая получить обратную связь практически от каждого жителя территории, определять проблемы микрорайона¹.

Как видим некоторые формы участия населения имеют нормативное закрепление: нормами конституционного права, в частности, регулируются реализация политических прав и протестные акции, нормами

¹ Макеева И.О. Включение граждан в процессы местного самоуправления как способ повышения эффективности управления муниципальным образованием // Сборник лучших практик взаимодействия населения и власти в решении местных проблем / Под ред. К.В. Малова. Новосибирск: АСДГ, 2009. С. 25.

муниципального права - деятельность различных общественных советов, приемных и иных форм взаимодействия населения и муниципальных структур. Однако необходимо отметить, что невозможно урегулировать все формы участия населения в общественной жизни. Можно сделать вывод, что особенность политического участия на местном уровне заключается в том, что оно может быть как нормативно закреплено (конституционные, муниципальные акты), так и не иметь правового закрепления, но быть урегулировано сложившимися традициями, обычаями и политическими нормами.

Граждане могут реализовать свое политическое участие через современные информационные технологии как инструмента взаимодействия государства и общества¹. Современные коммуникационные технологии создают возможность организации постоянного диалога между обществом и властью, причем такой интерактивный диалог можно рассматривать как феномен, имеющий отношение к реализации концепции «электронная демократия».

Использование в политической сфере Интернета, в сочетании с другими новейшими информационно-коммуникационными технологиями, несомненно способствует дальнейшему расширению возможностей конвенционального политического участия и становлению различных форм «электронной демократии» - механизмов компьютеро опосредованной политической коммуникации, отвечающих реальным потребностям информационного общества. По словам В.В. Путина: «Интернет-демократия должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии...Необходимо, чтобы граждане на городском, муниципальном уровне могли голосовать, выносить на местные референдумы или Интернет-опросы свои острые проблемы, выявлять узкие места и способы их расшить»².

¹ Голычев А.А. Электронная демократия как фактор повышения политического участия граждан современной России: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. С. 10.

² Путин В.В. Демократия и качество государств // Газета «Коммерсантъ». 06.02. 2012. № 20/П (4805).

В.Н. Руденко полагает, что внедрение современных коммуникативных и информационных технологий, открывая новые перспективы развития демократии, в целом направлено на поддержку существующего конституционного порядка, а не на его кардинальное изменение. Использование средств компьютерной коммуникации в развитых странах мира не ведет к массовому вовлечению граждан в процесс принятия публично-властных решений. На практике участники интерактивного общения «группируются» по их профессиональным, возрастным и др. интересам. В связи с этим киберпространство отнюдь не служит форумом всех граждан¹.

Анализ всего вышеизложенного позволяет сделать вывод о том, что политические отношения в системе местного самоуправления между населением и органами местного самоуправления возникают тогда, когда население непосредственно осуществляет право на местное самоуправление: 1) избирая выборных должностных лиц и формируя выборные органы, а также выдвигая свои кандидатуры на должности выборных должностных лиц; 2) участвуя в референдумах; 3) голосуя за отзыв выборных должностных лиц; 4) принимая участие в сходах. Политические отношения возникают и вследствие участия населения в осуществлении местного самоуправления, т.е. при реализации таких форм, как: правотворческая инициатива граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, публичные слушания, собрания, конференции граждан, опрос граждан.

Однако возможно и такое участие, которое не определено нормами Федерального закона № 131-ФЗ. Возможность участвовать в осуществлении местного самоуправления предопределено тем, что население муниципального образования по отношению к органам местного самоуправления выступает субъектом политики, и данное участие основано как на нормах ФЗ № 131 и других нормативных актов, так и определяется сложившимися местными традициями. В соответствии с ч. 1 ст. 33

¹ Руденко В.Н. Прямая демократия. Модели правления, конституционно-правовые институты. С. 23.

Федерального закона № 131-ФЗ перечень всех возможных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления является открытым, поскольку «... граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации».

Политические отношения с участием населения возникают и при его взаимодействии с общественными объединениями. Данные отношения возникают в тех случаях, когда совместными усилиями субъекты воздействуют на муниципальную власть (например, через НКО, общественные советы, различные общественные объединения) либо когда происходит взаимодействие ради формирования выборных органов власти.

В системе местного самоуправления органы местного самоуправления являются субъектами как чисто муниципальных политических отношений, так и политических отношений, которые выходят за рамки муниципального образования. Органы местного самоуправления в политических отношениях могут быть субъектами политики в случае участия в отношениях с органами государственной власти РФ и субъектов РФ, реже - также с политическими общественными объединениями. Во-первых, органы местного самоуправления являются субъектами политических отношений при участии их в организации выборов в органы государственной власти. Например, в соответствии с Кодексом Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 03 июля 2003 г.¹ (ст. 14) глава местной администрации осуществляет учет избирателей по выборам не только в органы местного самоуправления, но и по выборам в Алтайский краевой Совет народных депутатов. Во-вторых, политические отношения возникают при реализации органами местного самоуправления права законодательной инициативы в субъекте РФ. Так, Конституция Республики

¹ Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 8 июля 2003 года № 35-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 87. Ч. 1. С. 31.

Башкортостан в ст. 76 закрепляет право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления¹.

Органы местного самоуправления выступают в качестве субъектов муниципальной власти по отношению к субъектам политики. Так, органы местного самоуправления могут быть субъектами муниципальных политических отношений при осуществлении ими властных полномочий, которые связаны с организацией местной жизни и решением вопросов местного значения. Властные полномочия органов местного самоуправления представляют собой объединение интересов местного самоуправления с интересами общества и государства, осуществляемое формами прямой демократии и посредством самостоятельной деятельности органов местного самоуправления².

Политические отношения возникают и при взаимодействии органов местного самоуправления с институтами гражданского общества, например, общественными объединениями, СМИ, или как их называют институтами политического опосредования. Именно через институты политического опосредования происходит воздействие гражданского общества на аппарат публичной власти. При этом можно выделить два вида влияния общественной среды.

Основной вид воздействия общества осуществляется через легитимно функционирующую политическую систему, участников политического процесса, имеющих правовое признание в государстве и использующих правовые средства воздействия. Это политические партии, общественно-политические движения, т.е. такие институты которые создаются с целью участия в политических процессах. Другой вид воздействия общества на муниципальную публичную власть - через неформальные организации, специально созданные группы для давления на власть, лоббирования и

¹ Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 (ред. от 04.03.2014) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 146.

² Кабашов С.Ю. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений / С.Ю. Кабашов, И.Р. Гимаев, С.Н. Лаврентьев. Уфа: Гилем, 2006. С. 135.

достижения своих интересов. Эти группы оказывают воздействие как на представительные органы власти, депутатов в процессе принятия политических решений, так и на муниципальных служащих. По своей сути данная группа политического опосредования не является исключительно политической. Для всех подобных организаций характерна деятельность ради общественного благополучия, при этом они не участвуют в политической борьбе, предпочитая действовать самостоятельно, либо взаимодействуют с властью, имеют право правотворческой инициативы, осуществляют общественный контроль за деятельностью муниципальной власти. Одной из форм общественного участия является лоббирование интересов неполитических общественных организаций в органах местного самоуправления, например, при принятии бюджета.

Необходимо различать взаимодействие и совместное принятие решений НКО и органов местного самоуправления. В первом случае нужно говорить о системе поддержки НКО, о проведении совместных акций; а во втором – о способах выявления интересов НКО и учете мнения при принятии решений органами местного самоуправления. Как видим, взаимодействие между властью и институтами гражданского общества базируется на взаимных ожиданиях. Власть ожидает от институтов гражданского общества содействия в решении социальных проблем, привлечения инвестиций, популяризации своей деятельности. В свою очередь некоммерческие организации ожидают от власти участия в принятии социально значимых решений и совместной реализации проектов и программ.

Среди различных организационных форм взаимодействия можно назвать наличие при органах местного самоуправления специальных подразделений и должностных лиц, отвечающих за связь с общественными структурами. Так, например, в г. Чайковский Пермского края в целях организации и непосредственного осуществления информирования общественности города через средства массовой информации о задачах, направлениях и результатах деятельности администрации, обеспечения

проведения единой информационной политики, информационно-просветительского сопровождения деятельности главы города создан отдел по связям с общественностью. Также создаются консультативные, совещательные советы и комиссии, речь о которых уже шла выше.

На наш взгляд, на сегодняшний день, когда на территории муниципального образования действуют различные общественные организации и местные отделения политических партий, свое развитие должны получить политические советы при главах местных администраций, где вопросы решаются в режиме конструктивного обсуждения, диалога с властью. Примером такого совета является созданный главе Первомайского района Оренбургской области Общественно-политический совет. Он является совещательным органом, образованным в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, местных отделений политических партий и других общественных объединений, действующих на территории Первомайского района Оренбургской области¹.

Данные советы могут именоваться и согласительными советами, как, например, в г. Стерлитамак Республики Башкортостан, в состав которого помимо представителей партий «Яблоко», «ЛДПР», «КПРФ», профсоюзных организаций вошли глава администрации г. Стерлитамак и его заместитель, старшие домов, представители общественных организаций, общественный помощник уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан, начальник отдела ЖКХ администрации города².

Не секрет, что в муниципальном образовании население мало информировано о общественно-политической обстановке именно в муниципальном образовании, об основных направлениях политики руководства муниципалитета. Данные недостатки также может решить совет путем проведения анализа общественно-политической обстановки, изучения

¹ См.: Постановление Администрации Первомайского района Оренбургской области от 26.09.2012. № 1022-п «Об общественно-политическом Совете при главе Первомайского района Оренбургской области» // СПС Консультант Плюс.

² Постановление главы администрации г. Стерлитамак от 02.09.2011 № 1884 «О Согласительном общественном совете города Стерлитамак» // СПС Консультант Плюс.

и прогнозирования общественного мнения и информирования органов местного самоуправления о происходящих в общественной жизни муниципалитета процессах с целью выработки соответствующих рекомендаций. Наличие совета дисциплинирует и представителей партий, так как они будут более ответственно подходить к своим публичным заявлениям и действиям, а также они получают возможность открыто и обстоятельно говорить об общих проблемах. Власть и общественность будут работать в режиме «слушать и слышать друг друга». Протестное отношение планомерно перерастет в русло конструктивного диалога.

Одной из форм взаимодействия является создание такого совещательного органа при главе администрации, как совет старейшин. Так, например, постановлением главы г. Коряжма Архангельской области от 23 апреля 2008 года № 246 создан Совет старейшин - постоянно действующий коллегиальный совещательный и консультативный орган, членами которого являются почетные граждане города Коряжмы, представители ветеранских организаций, общественные деятели города Коряжмы¹.

Совет старейшин может принимать участие в решении различных вопросов. К примеру, в г. Махачкале Республики Дагестан Совет старейших проводит активную работу, им разработан график и ведется прием граждан, территория города разбита на зоны, за которыми закреплены ответственные члены Совета. Также члены Совета выступили перед главой города с инициативой о ходатайстве последнего перед полицией об изучении проблемы, связанной с сомнительными услугами типа «Квартиры посуточно» или «Обналичу материнский капитал»². Верно пишет Г.А. Криворотова: «Первостепенной задачей в направлении развития демократии в России должно стать внедрение партисипативных принципов в деятельность местных органов власти, что возможно осуществить

¹ Постановлением администрации города Коряжма от 14. 04. 2010 г. № 519 «Об утверждении «Положения о Совете старейшин при главе муниципального образования «Город Коряжма»// СПС Консультант Плюс.

² URL: <http://www.riadagestan.ru/news/2012/10/31/145324/> (дата обращения 14.12.2012).

посредством не только создания неких новых структур общественного контроля, но и поощрением уже существующих гражданских инициатив, а также возрождением региональных и местных традиций самоуправления, к которым относятся советы старейшин в республиках Северного Кавказа, «казачий круг» в регионах с традиционно высокой долей казачьего населения и т.д.»¹.

Несомненно взаимодействие происходит также с советами органов территориального общественного самоуправления, с межнациональными, религиозными, молодежными и другими общественными организациями. Одной из форм национально-культурного самоопределения, способствующих сохранению культуры, укреплению межэтнических отношений и удовлетворению национально-культурных запросов граждан, стали национально-культурные центры. Здесь объединяются люди, любящие свою культуру, родной язык, стремящиеся к общению с единомышленниками. Члены национальных центров активно участвуют в проведении праздников и фестивалей, литературных вечеров, посвященных творчеству выдающихся представителей национальных культур, совместно отмечают свои национальные праздники и знаменательные даты. В целях выработки комплекса профилактических мероприятий по недопущению религиозного экстремизма при администрациях муниципальных образований создаются различные комиссии. Например, в г. Стерлитамак была создана Комиссия по вопросам государственно-конфессиональных отношений (постановление главы администрации № 2537 от 15.12.2010 г.). Членами комиссии являются заместители главы администрации, депутаты городского Совета, главные редакторы ведущих средств массовой информации, руководители правоохранительных органов и религиозных организаций.

¹ Криворотова Г.А. Партисипативные отношения в современном политическом управлении: Дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2011. С. 90.

Как видим, муниципальных образованиях складывается система партнерства как взаимодействие властных структур и институтов гражданского общества.

В соответствии со ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, органы местного самоуправления не только обязаны учреждать муниципальное печатное СМИ, но и в соответствии с духом Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹ гарантировать их деятельность и деятельность других средств массовой информации, распространяемых на территории муниципального образования. Полномочие по учреждению органами местного самоуправления печатного средства массовой информации для опубликования официальной информации сформулировано скорее как обязанность, чем право органов местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления вправе передавать муниципальным СМИ для опубликования любую официальную информацию по вопросам жизнедеятельности муниципального образования. Таким образом, СМИ ориентированы на удовлетворение информационных потребностей и интересов личности и всего местного сообщества. Верно отмечает Е.И. Кобышева - СМИ являются «не только инструментом обеспечения благополучия населения (надо полагать, духовно-нравственного – Р.У.), но гарантией реализации гражданами своего права на местное самоуправление»². Конечно, у муниципальных средств массовой информации могут быть и более конкретные задачи. Например, во время проведения избирательной кампании они вступают в отношения с субъектами муниципального избирательного процесса в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях

¹ Российская газета. 08.02.1992. № 32.

² Кобышева Е.И. Компетенция органов местного самоуправления в сфере деятельности муниципальных средств массовой информации. Пятигорск: Пятигорский государственный лингвистический ун-т, 2008. С. 145.

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹.

Помимо собственных СМИ у органов местного самоуправления могут быть и иные каналы распространения информации, например в виде встреч главных должностных лиц муниципального образования с населением, представителями общественности, представителями территориального общественного самоуправления и др.

По смыслу своих задач к неполитическому обществу принадлежат и профсоюзы. Их назначение – отстаивать сугубо экономические корпоративные интересы людей труда. Но когда реализовать свою экономическую роль при данных политических условиях становится для профсоюзов невозможным и когда нет партии, которая взяла бы на себя политическую сторону дела, профсоюз также частью своей проникает в политическую систему. Отмечается в литературе, что, например, профсоюзы не ставят задачу овладения властью, а лишь оказывают влияние на политическую жизнь общества². Так, например профсоюзы вправе организовывать забастовки, с целью достижения определенных условий, а также участвовать в формировании планов и мероприятий в муниципальном образовании.

Из всех институтов гражданского общества сугубо политические функции выполняют только партии. На местном уровне действуют местные отделения политических партий, представители которых сотрудничают с органами местного самоуправления. Также они участвуют в формировании органов местного самоуправления.

Особые политические отношения возникают между органами местного самоуправления разных муниципальных образований, как субъектов публичной власти. Они возникают тогда, когда органы местного

¹ Российская газета. 15.06.2002.

² См.: Куликов Л.М. Основы социологии и политологии. М., 1990; Леонтьева Е.Ю. Процесс институализации общественных движений и организаций в современной России (региональный аспект). Волгоград: ВолГУ. 2006; Массовые движения в современном обществе. М., 1990.

самоуправления разных муниципальных образований взаимодействуют между собой в политической сфере, а также в ассоциативных формах межмуниципального сотрудничества.

Таким образом, политические отношения в системе местного самоуправления можно разделить на две группы: политические отношения, урегулированные нормами права, и политические отношения не урегулированные правом. В свою очередь первая группа отношений в рамках нашего исследования может быть представлена чисто муниципально-политическими отношениями и другими политико-правовыми отношениями, которые либо действуют в пределах территории муниципального образования, либо могут выходить за ее пределы.

В муниципальном образовании формируется муниципальное политическое пространство, но привязка к территориальным границам здесь условна: поле реального взаимодействия может выходить за рамки территориальных границ муниципального образования (например, в рамках межмуниципальных взаимодействий или в случае привлечения региональных структур и общероссийских общественных объединений к решению каких-либо вопросов в муниципальном образовании). В других случаях поле общественных коммуникаций может сжиматься до минимума, не охватывая всю территорию муниципального образования (например, решение вопроса по благоустройству двора).

Необходимость в регулировании политических отношений нормами муниципального права может быть обусловлена рядом обстоятельств:

- 1) если такое регулирование выгодно самим участникам подобных политических отношений и выглядит как установление гарантий их существования и деятельности. Например, принятием на муниципальном уровне Положения об общественной палате гарантируется тем самым привлечение населения муниципального образования к решению важнейших социальных и экономических вопросов местного значения, достижение общественного согласия при решении важнейших социальных,

экономических и политических вопросов местного значения и осуществление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления;

2) если такое регулирование необходимо, поскольку субъекты политических отношений, не в состоянии обеспечить учет взаимных интересов без норм права. Например, в целях взаимодействия Администрации Зерноградского района с местными общественными национально-культурными объединениями, а так же для формирования механизма постоянного диалога власти и общественности, и соответственно в целях учета интересов всех слоев населения в Зерноградском районе Ростовской области принято положение о созданном при Главе района Консультативного совета по межэтническим отношениям;

3) если такое регулирование необходимо в интересах стабильного развития местного самоуправления, чтобы определить рамки функционирования соответствующих общественно-политических институтов. При этом, нередко такое муниципально-правовое регулирование может конкретизировать уже существующее правовое регулирование политических отношений. Так, Федеральным законом № 131-ФЗ определены такие формы участия населения в решении вопросов местного значения как публичные слушания, на местном же уровне принимаются Положения о публичных слушаниях (народных обсуждениях). Например, Уставом города Иркутска от 20.05.2004 № 003-20-430537/4)¹ определено, что на народное обсуждение помимо проектов решений могут выноситься и вопросы местного значения, представляющие общественный интерес.

Таким образом, само существование местного самоуправления, возникающих в нем политических отношений, требует правового регулирования. Задача муниципального права в таком регулировании создать основы для существования политических институтов, установить гарантии

¹ Иркутск. 25.06.2004. № 28-29.

самостоятельности субъектов местной политики. Задача самих органов местного самоуправления закрепить в своих нормах различные формы участия, при которой стратегиями вовлечения граждан в публично-властные, отношения являются не стратегии принятия решений самими гражданами, а стратегии выработки решений с участием граждан.

§ 2. Местные, исторические, национальные и иные традиции и их значение для муниципально-правового регулирования

Общим требованием к организации местного самоуправления в Российской Федерации, закрепленным ст. 131 Конституции Российской Федерации, является учет исторических и иных местных традиций. Однако, как отмечает, А.А. Сергеев, «указание на учет традиций не означает придания им какой-либо юридической силы»¹, так как «учет местных традиций – это больше ненормативный процесс, предполагающий осознание правотворцами реальности общественных отношений на конкретной территории, применительно к конкретному населению»².

Напомним, что требование об учете исторических и иных местных традиций в системе местного самоуправления сначала было закреплено в Конституции Российской Федерации, затем в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее Федеральный закон № 154-ФЗ), а затем уже в Федеральном законе № 131-ФЗ.

При этом в Федеральном законе № 154-ФЗ о традициях также упоминалось несколько раз. Так, в соответствии со ст. 2 органы местного самоуправления, решая вопросы местного значения, должны действовать в

¹ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 381.

² Шайхуллин М.С. Традиции и правовые обычаи местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений: вопросы теории и практики. С. 175

³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

интересах населения, его исторических и иных местных традиций. Как видим, законодатель указывал на исторические и иные местные традиции населения. Органы государственной власти субъектов на основании п. 13 ст. 5 при законодательном регулировании организации местного самоуправления должны были учитывать исторические и иные местные традиции. В данном случае учитывать традиции, свойственные данному субъекту, полагалось органам государственной власти субъектов Российской Федерации при собственном законодательном регулировании. В п. 14 ст. 8 говорилось об исторических и иных местных традициях национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества. Ст. 11 устанавливала возможность муниципального образования в символике отражать исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции. Федеральный закон № 154-ФЗ определял, что необходимо учитывать исторические и иные местные традиции: при установлении территорий муниципальных образований (ст. 12); при изменении границ муниципального образования, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований (ст. 13); при определении наименования органов местного самоуправления (ст. 14).

Безусловно, заслуга Федерального закона № 154-ФЗ в том, что он, во-первых, закрепляя требование ст. 131 Конституции Российской Федерации, выделил среди иных местных традиций – национальные, культурные, социально-экономические, а также традиции отдельных групп населения, проживающих на территории муниципального образования, во-вторых указал на то, что учитывать исторические и иные местные традиции при законодательном регулировании организации местного самоуправления в субъекте должны в основном органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Применительно к требованию нормы Федерального закона № 131-ФЗ об учете исторических и иных местных традиций, отметим следующее.

1. Законодательное содержание понятия «исторические и иные местные традиции» нигде не раскрывается. Анализ уставов разных муниципальных образований показал, что в них указывается на исторические, культурные, социально-экономические, национальные, патриотические, трудовые, нравственные и другие местные традиции. Правда, в большинстве уставов говорится об исторических и иных местных традициях.

Возникает вопрос: что относить к историческим и иным местным традициям? В литературе встречаются различные взгляды по этому поводу. На наш взгляд, к *историческим традициям* относятся исторические традиции местного самоуправления в целом и исторические традиции субъекта Российской Федерации.

Так, исторические традиции местного самоуправления могут выражаться в наличии на современном этапе различных институтов, таких как сходы и старосты, народное собрание, институт выборов, территориальное общественное самоуправление и все другое, на чем основано на сегодняшний день местное самоуправление.

В субъектах РФ могут быть свои исторические традиции, которые например, могут найти отражение в наименованиях органов местного самоуправления, в установлении границ муниципальных образований. Так, например, в соответствии со ст. 7 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 года 171-З № 349-III «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)» основным видом муниципального образования в сельской местности Республики Саха (Якутия) является наслег как традиционная форма самоуправления населения¹. Учет традиций при установлении территорий и границ муниципальных образований получил свое признание в правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в его постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П², согласно которой определение

¹ Газета «Якутия». 29.12. 2004. № 243.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике» // Собрании законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

уровня, на котором создаются муниципальные образования, с тем чтобы это способствовало приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать комплекс вопросов местного значения, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации не закрепляет единую форму местного самоуправления для субъектов РФ, и это не случайно. Многообразие субъектов в России, с различной историей, культурой, географическим, экономическим положением, накопило большой опыт организации местной власти. В большинстве субъектов РФ сформированные веками собственные обычаи и традиции, местные особенности со временем трансформировались и закладывались в собственные правовые нормы¹.

Местные традиции - это те традиции, которые сложились в данном муниципальном образовании, отражают его особенности, находят свое отражение в официальных символах и могут быть закреплены в уставе. К ним, на наш взгляд, относятся традиции муниципального образования (например, день города, день деревни), спортивные, патриотические, трудовые и другие традиции. Что касается традиции празднования дня города, - пишет М.С. Шайхуллин, - то исследование показало, что в каждом конкретном уставе муниципального образования устанавливается определенная дата или месяц проведения этого торжественного мероприятия. При этом дата или месяц связаны с историческими событиями либо опосредованы сакральными основаниями установления праздника на тот или иной день².

Одной из местных традиций следует считать трудовую традицию проведения субботников. В настоящее время на смену им приходят Дни благоустройства муниципального образования, которые проводятся в целях

¹ Дубровский О.Н. Значение национальных обычаев и традиций в построении местного самоуправления в Российской Федерации: на примере Республики Тыва // Административное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 5.

² Шайхуллин М.С. Традиции и правовые обычаи местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений: вопросы теории и практики. С. 189.

исполнения Федерального закона № 131-ФЗ. Так, например, в Екатериновском муниципальном районе Саратовской области это мероприятие объявляется и проводится в соответствии с требованиями «Правил по благоустройству, обеспечению чистоты и порядка на территории Екатериновского муниципального образования», утвержденных решением Собрания депутатов¹. А в городе Снежинске Челябинской области для сохранения и приумножения лучших трудовых традиций организаций и предприятий, воспитания у подрастающего поколения уважительного отношения к труду, привлечения молодежи к продолжению трудовых традиций старших поколений решением Собрания депутатов города Снежинска Челябинской области от 26 мая 2011 г. № 95 утверждено Положение «О трудовых династиях города Снежинска»².

С целью сохранения спортивных традиций в муниципалитетах разрабатываются программы по развитию спорта, при органах местного самоуправления могут быть созданы координационные советы по развитию физической культуры и спорта, проводятся ставшие постоянными, и в этом плане традиционными, спортивные мероприятия.

В некоторых источниках говорится и о других традициях муниципального образования. Например, г. Оренбург характеризуется как крупный индустриальный центр, центр сельскохозяйственного региона, где сохраняются исторически сложившиеся деловые традиции³. Под деловыми традициями могут пониматься и социально-экономические традиции, как это определено, например, в ст. 6 Устава Муниципального образования «Холмский городской округ» (Сахалинская область) от 06.03.2013 № 52/4-878⁴, где закреплено, что «Холмский городской округ имеет свой герб, гимн и флаг - официальную символику, отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и

¹ Газета «Слава труду». 13.04.2010. № 28.

² СПС Консультант Плюс.

³ Официальный сайт г. Оренбурга//URL: <http://www.orenburg.ru/official/socio> (дата обращения 19.04.2013).

⁴ Холмская панорама. 10.04.2013. № 43(10455).

другие местные традиции». Как они учитываются органами местного самоуправления? Сохраняя социально-экономические традиции, муниципальные образования выступают заказчиком на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг, разрабатывают программы социально-экономического развития муниципального образования, инвестиционные проекты по развитию строительства, сельского хозяйства и промышленности, что безусловно повышает уровень жизни населения.

В целях сохранения и пропаганды семейных ценностей и традиций, органы местного самоуправления могут организовывать различные мероприятия и конкурсы, а также создавать семейные советы, как это делается, например, в городе Урай Ханты-Мансийского автономного округа - Югры. В городе Каменск-Уральский Свердловской области в честь Года семьи постановлением главы администрации города от 09.04.2008 № 92 объявлен городской конкурс семейных традиций «Интернет-гостиная «Семейный совет»¹, а в Артемовском городском округе Приморского края разработана Концепция развития семейной политики до 2017 года².

К местным традициям могут относиться и традиции добровольных народных дружин, которые создаются в муниципальных образованиях, и содействуют органам внутренних дел в обеспечении общественного порядка. В некоторых районах такие дружины формируются из казаков, как это имеет место в Краснодарском крае, где за каждый выход на охрану государственной границы казакам предоставляется денежная выплата³. А в городе Владимире Совет народных депутатов утвердил своим решением от 21.11.2012 № 269 «Положение о порядке принятия членами Владимирского городского казачьего общества обязательств по несению службы, порядке заключения договоров (соглашений) с казачьим обществом»⁴. В соответствии с ним владимирские казаки привлекаются к несению службы в следующих

¹ Каменский рабочий. 10.04.2008.

² URL: <http://www.artemokrug.ru> (дата обращения 21.02.2013).

³ Михнев Н.Н. Национальные традиции как средство военно-патриотического воспитания молодежи в условиях поликультурного региона: Дис. ... канд. пед. наук. Ставрополь, 2002. С. 24.

⁴ Молва. 06.12.2012. № 155.

формах: а) прохождение муниципальной службы; б) оказание содействия органам местного самоуправления в осуществлении установленных задач и функций, в том числе решении вопросов местного значения городского округа, установленных пунктами 7.1 - 9, 10, 11 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ.

Одной из местной традицией можно считать традиции шефских связей между предприятиями, находящимися на территории муниципального образования, и различными социальными учреждениями, посредством таких связей могут решаться и вопросы местного значения в сфере образования, здравоохранения и т.д. Так, например, в городском округе Нефтекамск Республики Башкортостан Советом городского округа принято решение от 3 февраля 2005 года № 24-8/8 «О шефских связях между предприятиями, организациями города и образовательными учреждениями»¹, а в целях улучшения и упорядочения оказания шефской помощи учреждениям здравоохранения решением Совета городского округа Стерлитамак за каждым учреждением здравоохранения закреплено соответствующее предприятие.

В законодательстве о местном самоуправлении помимо исторических и местных традиций, говорится *и об иных традициях*. Иные – это чаще всего традиции групп людей, проживающих на территории муниципального образования. В уставах муниципальных образований они именуются как национальные традиции, однако могут быть названы и этническими или национально-этническими традиции, как, например, это сделано в Уставе Селемджинского района Амурской области от 27 августа 2004г. № 40/3². К этническим традициям относятся традиции коренных малочисленных народов России, у которых есть традиционный образ жизни - исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на многовековом опыте их предков в области

¹ Красное знамя. 2005. № 6.

² СПС Консультант Плюс.

природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований. Примечательно, что в уставах муниципальных образований относительно коренных малочисленных народов может быть отдельная статья - например, в упомянутом выше Уставе Селемджинского района Амурской области закрепляется статус малочисленного народа эвенки, проживающего на территории с. Ивановское. Учет традиций со стороны органов местного самоуправления выражается в том, что, во-первых, органы местного самоуправления района в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Амурской области в пределах своих полномочий обеспечивают права коренного малочисленного народа на самобытное социально-экономическое и культурное развитие, защиту его исконной среды обитания, традиционных образа жизни и хозяйствования, и, во-вторых, не вмешиваются в дела общин коренного малочисленного народа.

Перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р¹, к которым отнесены, в том числе, животноводство, собаководство, рыболовство, промысловая охота, собирательство (ягод, лекарственных растений и т.п.), художественные промыслы и народные ремесла, строительство национальных традиционных жилищ и других построек, необходимых для традиционных видов хозяйственной деятельности, осуществляемой отдельными коренными малочисленными народами. Основная традиция коренных малочисленных народов это традиционный образ жизни и традиционное хозяйство. Нередко лицам, которые хотят отнести себя к данной этнической группе, необходимо доказать именно это. Так, например решением Камчатского краевого суда (дело №33-1253/2010) было отказано В.Е. Рябову в признании факта национальной принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

Федерации – «камчадал». Суд руководствовался тем, что В.Е. Рябову неизвестны исторически сложившейся способ жизнеобеспечения, образ жизни, хозяйствования и промысел, которые должны осуществляться именно с применением самобытных национальных культурных традиций, основанные на историческом опыте его предков в области природопользования¹.

В целом национальные, этнические традиции представляют собой определенную систему, куда входят: культурные, духовные, религиозные и кулинарные традиции. Например, в целях сохранения национальных кулинарных традиций в Чайковском городском поселении Пермского края ежегодно проводится конкурс работников общественного питания «Палитра вкуса». А в целях популяризации национальных кухонь народов мира, традиций и обычаев «в рамках проведения 86-летия города Пушкино» Глава городского поселения Пушкино Московской области издал Постановление от 28 июля 2011 г. № 173 «Об организации городского Фестиваля кулинарного искусства «Национальная кухня».

Особая роль в системе нормативно-правового регулирования исторических и иных местных традиций отводится, как видим, уставам муниципальных образований. Нормы уставов содержат: классификацию традиций, которые необходимо учитывать органам местного самоуправления; полномочия органов в области сохранения традиций.

2. Население в первую очередь в своих собственных интересах должно учитывать исторические и иные местные традиции, при непосредственном осуществлении местного самоуправления и при участии в его осуществлении. Так, жители могут собираться на сходах и решать вопросы, связанные с сохранением своих традиций и самобытности, направлять обращения в органы местного самоуправления с целью удовлетворения интересов, участвовать в общественных организациях направленных на

¹ Кассационная жалоба Рябова В.Е. на решение суда об отказе в признании факта национальной принадлежности к коренным малочисленным народам Севера // URL: <http://oblsud.kam.sudrf.ru>. (дата обращения 03.04.2013).

сохранение народных, культурных, национальных или иных традиций. К примеру, на сходе сельского поселения Пакшеньга Вельского района Архангельской области, созванном 6 июня 2012, было принято решение о праздновании ежегодного Дня деревни¹. А в городе Кургане жители могут принимать участие в работе татарской городской общественной организации «Туган тел», цель которой - возрождение национальных обычаев, традиций, развитие самодеятельности и активности населения, привлечение молодёжи².

3. Органы местного самоуправления должны учитывать исторические и иные местные традиции при решении вопросов местного значения. В Федеральном законе № 131-ФЗ имеется на это прямое указание в ст.14 п.13.1, ст. 15 п.19.2. и ст. 16 п. 17.1. Это вопросы местного значения поселений, городского округа и муниципального района, связанные с созданием условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участия в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов. Данные полномочия закрепляются в уставе муниципальных образований, во исполнение которых издаются различные муниципально-правовые акты. Так, например Совет депутатов сельского поселения Карымкары Октябрьского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры утвердил Положение «О создании условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, об участии в сохранении, возрождении, развитии народных художественных промыслов в сельском поселении Карымкары». В соответствии с ним Совет депутатов сельского поселения Карымкары в частности:

- принимает нормативные правовые акты в сфере создания условий для развития местного традиционного художественного творчества и участия в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в сельском поселении Карымкары;

¹ Официальный сайт сельского поселения Пакшеньга Вельского района Архангельской области URL: <http://pakshenga.ru/derevenskie-novosti/444-selskiiy-sxod> (дата обращения 14.04.2013).

² Сайт молодежного центра «Идель» г. Кургана //URL: <http://mc-idel.ru/ru/node/126> (дата обращения 14.04.2013).

- утверждает муниципальные программы, направленные на развитие, сохранение и возрождение местного традиционного народного художественного творчества на территории сельского поселения Карымкары;
- устанавливает объем финансирования, необходимого для создания условий для развития местного традиционного художественного творчества и участия в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов при принятии бюджета на очередной финансовый год.

В других случаях говорится о возможности учета исторических и иных местных традиций со стороны органов местного самоуправления. Например, в ст. 9 Федерального закона № 131-ФЗ «муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции». Конечно, это важный аспект в муниципальной деятельности, однако, конечно, не единственный. Из смысла ст. 1 Федерального закона №131-ФЗ вытекает, что органы местного самоуправления должны учитывать как исторические, так и иные местные традиции при исполнении своих полномочий в разных направлениях своей работы. Данное требование отражают и другие нормативные акты, затрагивающие муниципальную сферу. Например, в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»¹ к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства относится формирование и осуществление муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей.

¹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

Учет исторических и иных местных традиций предполагает, что органы местного самоуправления, решая вопросы местного значения и принимая муниципально-правовые акты, должны ставить перед собой следующие цели:

- поддержка, сохранение национальных традиций и обычаев, самобытной культуры народов, населяющих муниципальное образование;
- развитие исторически ценных культурных, языковых традиций, воспитание уважения к истории, культуре народов;
- совершенствование и развитие деятельности национально-культурных объединений, как основных институтов самоорганизации этносов;
- поддержка постоянных культурных связей, увеличение народных и образцовых коллективов, увеличение количества фольклорных праздников, фестивалей, конкурсов;
- поддержка и развитие средств массовой информации и печати, как важных средств формирования и укрепления национального самосознания народов;
- поддержка деятельности граждан или объединений граждан, направленной на сохранение народных, культурных, национальных или иных традиций и обрядов, деятельности историко-краеведческих объединений и образовательных программ, направленных на развитие и сохранение местных традиций;
- пропаганда среди молодежи национальной культуры, традиций и обычаев народов, проживающих на территории муниципального образования

Для достижения указанных целей органы местного самоуправления проводят различные мероприятия, соответственно своими нормативными актами создают для этого правовую основу. Например, решением Муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга МО округ Морской от 19 июня 2012 № 15 утверждено «Положение об организации и проведению на территории внутригородского

муниципального образования Санкт-Петербурга МО округ Морской мероприятий по сохранению и развитию местных традиций и обрядов»¹. К таким мероприятиям в соответствии с данным Положением относятся: акции, направленные на возрождение и сохранение самобытных форм традиционных национальных культур; фольклорно-обрядовые праздники; исторические и краеведческие конференции; фестивали; конкурсы; выставки; чтения и иные образовательные, культурные и научные мероприятия.

С целью сохранения местных и иных традиций, уважения самобытности каждого народа в муниципальном образовании могут быть созданы различные общественные структуры.

Так, при главе администрации Партизанского городского округа Приморского края образован Совет по делам казачества, куда вошли атаманы всех четырех казачьих организаций².

Или другой пример: при Главе города Сургут создан координационный совет по вопросам этнических сообществ, одними из основных задач которого являются: содействие развитию местных культурных традиций; участие в реализации городских мероприятий в области межэтнического взаимодействия, сохранения и развития национальных (родных) языков и культур, других решений, затрагивающих права и законные интересы граждан, относящих себя к определенным этническим общностям³.

А при Главе города Пермь создан Общественный совет по топонимике, на заседании которого рассматриваются вопросы, связанные с наименованием, переименованием внутригородских объектов при возвращении им исторических названий⁴.

¹ СПС Консультант Плюс.

² Казаки объединились в общественный Совет // URL: // <http://www.partizansk.org/node/895>. (дата обращения 30.01.2013).

³ Распоряжение Главы города Сургута от 27.03.2009 № 9 (ред. от 21.01.2011) «Об утверждении Положения о координационном совете по вопросам этнических сообществ при Главе города» // СПС Консультант Плюс.

⁴ Общественный совет по топонимике //

URL: http://www.gorodperm.ru/social/culture/official_info_culture/sovet_toponimika (дата обращений 30.01.2013).

Органы местного самоуправления за вклад в сохранение культурных, боевых, трудовых, семейных и иных традиций могут поощрять отдельных граждан, целые коллективы и организации. Так, например, можно поощрить званием почетный гражданин города, как это сделано в города Мамоново (Калининградская область) – здесь Э. присвоили звание «Почетный гражданин города Мамоново» за возрождение и сохранение православных традиций в муниципальном образовании, приумножение исторического и духовного наследия. А в городе Мурманске за вклад в развитие спортивных традиций награждают почетным знаком «Почетный ветеран спорта города Мурманска».

Одной из форм поощрения может быть и материальное стимулирование. Например, за развитие, пропаганду, паритетное использование государственных языков Республики Башкортостан, развитие национально-культурной среды и пропаганду этнокультурного наследия работникам образовательных учреждений системы среднего общего образования, учреждений культуры и искусства, средствам массовой информации, общественным и иным организациям может быть присуждена премия главы Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан¹.

Решая вопросы местного значения и реализуя положение об учете исторических и иных местных традиций, органы местного самоуправления могут предоставлять муниципальные преференции на развитие культуры, искусства и сохранение культурных ценностей. Данное право закреплено главой 5 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»². Под муниципальной преференцией понимается предоставление органами местного самоуправления отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более

¹ Решение Совета городского округа г. Уфа РБ от 08.06.2006 № 12/5 «О материальном стимулировании работников образовательных учреждений системы среднего общего образования, учреждений культуры и искусства, средств массовой информации, общественных и иных организаций за вклад в развитие и пропаганду государственных языков Республики Башкортостан» // СПС Консультант Плюс.

² Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.

выгодные условия деятельности, путем передачи муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот. К примеру, решением Совета депутатов городского округа Подольск Московской области от 27 декабря 2012 г. № 25/5 местной татарской национально-культурной автономии предоставлена муниципальная преференция в виде передачи в безвозмездное пользование муниципального недвижимого имущества сроком на 3 года¹.

4. Требование об учете исторических и иных местных традиций находит свое отражение в издаваемых органами местного самоуправления муниципально-правовых актах, и принимаемых в муниципальных образованиях программах. Так, например, в Муниципальном образовании муниципальный округ № 7 г. Санкт-Петербурга была принята Муниципальная социальная программа «Местные традиции и обряды» на 2012 г., целями которой явились: создание условий саморазвития культурной жизни жителей МО №7; формирование и развитие системы культурно-массовых мероприятий с населением округа; социальная поддержка пожилых жителей МО №7; формирование устойчивой связи поколений, передача культурных традиций пожилыми жителями молодежи².

Органы местного самоуправления издают акты в первую очередь с целью сохранения тех или иных традиций. Например, в г. Салават Республики Башкортостан Советом городского округа город Салават Республики Башкортостан от 23 сентября 2010 г. № 2-37/375 принято решение «О мерах по поддержке и сохранению национальных традиций и обычаев, самобытной культуры народов, проживающих на территории городского округа город Салават Республики Башкортостан»³.

¹ Решение Совета депутатов городского округа Подольск Московской области от 27 декабря 2012 г. № 25/5 «О внесении изменения в решение Совета депутатов городского округа Подольск Московской области от 20 сентября 2011 г. № 11/9 «О предоставлении муниципальной преференции местной татарской национально-культурной автономии г. Подольска Московской области» // СПС Консультант Плюс.

² МСП «Местные традиции и обряды» // URL: <http://www.mo7spb.ru/> (дата обращения 03.05.2013).

³ Выбор. 30.09.2010. № 142(9118).

В целях сохранения культурно-исторических традиций муниципального образования решениями представительных органов могут возвращаться исторические названия. Например, решением Подольского городского совета Московской области от 19 сентября 2008 г. № 35/8, скверу в границах улицы Вокзальной и Революционного проспекта присвоено название «Екатерининский сквер»¹.

Актами органов местного самоуправления закрепляется деятельность исторических институтов местного самоуправления, таких как старост, сходов, советов аксакалов. Так, постановлением администрации Чайковского городского поселения Пермского края от 01.03.2011 г. № 171 утверждено положение о Совете старейшин, формируемом из числа Почетных граждан города, ветеранских организаций и общественных деятелей². На заседании Совета старейшин обсуждаются различные вопросы: от строительства стационарных туалетов в местах массового скопления людей до темы выгула собак.

Однако, на сегодняшний день можно отметить, что советы аксакалов, хотя и имеют где-то исторические корни, в большей степени остались традиционными институтами советской эпохи, пришедшими на смену советам ветеранов, так как состоят в основном из ветеранов и уважаемых в муниципальном образовании граждан.

Сами традиции могут лежать в основе издания правовых актов, заключения различного рода соглашений на территории муниципального образования. Например, желание укрепить патриотические традиции, послужило основанием для утверждения в городе Климовске Московской области муниципальной целевой программы на 2005 год «О развитии

¹ Решение Подольского городского совета Московской области от 19 сентября 2008 г. № 35/8 «О присвоении скверу в границах улицы Вокзальной и Революционного проспекта названия «Екатерининский сквер» // СПС Консультант Плюс.

² Огни Камы. 10.03.11. № 56 (8218).

взаимовыгодного сотрудничества между климовчанами и личным составом корабля Северного морского флота»¹.

В некоторых случаях требование об учете исторических и иных местных традиций при издании муниципальных актов прямо указано в Федеральном законе № 131-ФЗ. Так, в соответствии со ст. 12 изменение границ муниципального образования осуществляется по инициативе органов местного самоуправления, и оформляется соответствующим решением. Но, если это поселение, то необходимо учитывать то, что территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения.

5. Учитывать исторические и иные местные традиции органы местного самоуправления могут в правоприменительной деятельности. Например, предприятия желающие, реализовывать сельскохозяйственные изделия художественных промыслов, вправе обратиться в орган местного самоуправления с целью получения разрешения на организацию сельскохозяйственного рынка, что предусмотрено ст. 5. Федерального Закона от 30.12.2006 № 271-ФЗ (ред. от 06.12.2011 с изменениями, вступившими в силу с 01.01.2013) «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»². и Постановлением Правительства РФ от 19 мая 2007 г. № 297 «Об утверждении перечня сельскохозяйственной продукции, продажа которой осуществляется на сельскохозяйственном рынке и сельскохозяйственном кооперативном рынке»³.

В соответствии пп.10 п.1 ст.14, пп.18 п.1 ст.15, пп.15 п.1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления создают

¹ Решение совета депутатов г. Климовска Московской области от 08.04.2005 № 2/5 «О муниципальной целевой программе" (вместе с «Муниципальной целевой программой города Климовска Московской Области на 2005 год «О развитии взаимовыгодного сотрудничества между климовчанами и личным составом корабля северного морского флота»// СПС Консультант Плюс.

² Собрание законодательства РФ. 2007 г. № 1 (часть I) Ст. 34.

³ Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. Ст. 2633.

условий для обеспечения жителей услугами торговли и бытового обслуживания. С этой целью они выдают разрешения на размещение объектов мелкорозничной торговли и бытового обслуживания на территории муниципального образования¹. Так, например, с целью удовлетворения потребностей населения в тех или иных продуктах, товарах или услугах, связанных с национальной принадлежностью, вероисповеданием могут быть выданы разрешения на организацию палаток, киосков, церковных лавок или «летнее кафе».

6. Из положения ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ, вытекает, что учет исторических и иных местных традиций обязательно должен быть в интересах населения. Решая, вопросы местного значения органы местного самоуправления обязаны учитывать не только интересы в целом населения муниципального образования, но и исторические традиции отдельных народов. Так, в Камчатской области в ходе проведения муниципальной реформы было инициировано объединение Быстринского и Мильковского районных муниципальных образований, которое предусматривало упразднение Быстринского районного муниципального образования. Быстринский район Камчатской области является территорией традиционного проживания и природопользования малочисленного северного этноса - эвенов, численность которых составляет 45% от общей численности муниципального образования. В ходе рассмотрения вопроса об объединении указанных муниципальных образований Быстринская общественная организация народов Севера направила органам государственной власти и органам местного самоуправления обращение. В указанной ситуации органы

¹ Например, Постановлением администрации сельского поселения Мурсалимкинский сельсовет Салаватского района Республики Башкортостан от 13 мая 2011 г. № 71 утверждены: Порядок выдачи разрешений на размещение сезонных нестационарных объектов мелкорозничной торговли на территории сельского поселения; Порядок размещения на территории сельского поселения нестационарных объектов мелкорозничной торговли и бытового обслуживания (павильонов, киосков); Положение об организации работы объектов передвижной мелкорозничной торговли на территории муниципального района Салаватский район; размеры площадей земельных участков, используемых для объектов передвижной мелкорозничной торговли, согласно ассортиментному перечню; особые условия реализации товаров в мелкорозничных торговых точках; Положение об организации работы «летних кафе» на территории сельского поселения; а также дислокация передвижных объектов мелкорозничной торговли и дислокация на размещение «летних кафе» на территории сельского поселения.// СПС Консультант Плюс.

местного самоуправления поддержали мнение жителей из числа коренных малочисленных народов Севера¹.

Учет исторических и иных местных традиций необходим для сохранения самобытности отдельных народов. С этой целью органы местного самоуправления, во-первых, вправе устанавливать налоговые льготы. К примеру, Решением Канского городского совета депутатов Красноярского края от 19 октября 2005 г. № 8-39 «О земельном налоге на территории города Канска»² освобождаются от налогообложения физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. При этом освобождаются от налогов и организации народных художественных промыслов - в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов (п. 7.5).

Во-вторых, с целью сохранения традиционных отраслей хозяйствования, в муниципальных образованиях создаются муниципальные унитарные предприятия, которые занимаются оленеводством, рыболовством. На необходимость сохранения традиционных отраслей хозяйствования указывалось в Федеральной целевой программе развития коренных малочисленных народов Севера до 2011 года, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 27.07.2001 г. (с изм. и доп.)³, где отмечалось, что к важнейшим хозяйственным проблемам, требующим безотлагательного решения, относится, прежде всего, развитие традиционных отраслей хозяйствования. Возможно создание также муниципальных учреждений, как, например, в Ямало-Ненецком автономном округе постановлением главы

¹Харючи Н.Н., Жиромских Д.Г. Указ.соч. С 132.

² Канские ведомости. 02.11.2005. № 44.

³ Собрание законодательства РФ. .2001. № 32. Ст. 3327.

муниципального образования Тазовский район от 08.08. 2003. № 128¹ создан передвижной отряд по культурному обслуживанию тундрового населения. Он является муниципальным учреждением, основной целью деятельности которого является пропаганда, сохранение и развитие культуры коренных малочисленных народов, политическое информирование, развитие физической культуры и спорта, национальных состязаний.

В-третьих, для возможного участия различных народов и этносов в участии местного самоуправления, органы местного самоуправления своими актами вправе создавать различные структуры при органах местного самоуправления. Это могут быть общественные советы, советы по работе с этносами, могут быть созданы структурные подразделения органов. Так, например, в Тазовском районе Ямала-Ненецкого автономного округа, постановлением главы муниципального образования от 22.03.2004 г. № 40 утверждено положение «О кочевых приемных главы муниципального образования»².

Как верно пишет О.Н. Дубровский, «определение «учет исторических и местных традиций в организации местного самоуправления» коренных малочисленных народов представляется сформулировать следующим образом – это конституционно-правовая гарантия соблюдения их прав, обеспечивающая при организации местного самоуправления сохранение их самобытности, выражающейся в исторически сложившихся национальных, культурных традициях и обычаях, этнических, религиозных, духовных особенностях, традиционных формах самоуправления, сформировавшихся жизненных устоев людей и национального языка»³.

7. Федеральный закон № 131-ФЗ содержит требования об учете исторических и иных местных традиций органами государственной власти субъектов Российской Федерации при организации местного самоуправления

¹ Постановление главы муниципального образования Тазовский район от 8 августа 2003 г. № 128 «О создании передвижного отряда по культурному обслуживанию тундрового населения»// СПС Консультант Плюс.

² СПС Консультант Плюс.

³ Дубровский О.Н. Указ. соч. С. 8.

в своем регионе. Они касаются двух случаев: при наименовании органов местного самоуправления и при установлении границ муниципальных образований.

Федеральный закон № 131-ФЗ в ч. 4 ст. 34 устанавливает, что наименование представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) должно осуществляться законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. В данном случае принимать во внимание особенности самого субъекта, его исторические и иные традиции должны органы государственной власти субъектов РФ. К примеру, Закон Нижегородской области от 06.05.2005 № 41-З «О наименованиях органов местного самоуправления муниципальных образований в Нижегородской Области»¹ закрепляет, что представительные органы муниципального района в области именуются Земским собранием. В Республике Татарстан местная администрация именуется исполнительным комитетом и, соответственно, глава местной администрации, назначаемый на должность по контракту, называется руководителем исполнительного комитета муниципального образования².

В соответствии со ст. 2 и ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ административный центр сельского поселения, муниципального района определяется с учетом местных традиций законом субъекта Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации определяются также границы поселений, но при их установлении необходимо учитывать, тот факт, что их территорию составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения.

¹ Нижегородские новости. 14.05. 2005. № 85.

² Закон Республики Татарстан от 28.07.2004 № 45-ЗРТ (ред. от 09.12.2013) «О местном самоуправлении в Республике Татарстан»// Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2004. № 7 (II часть).

Однако не всегда региональный законодатель следует требованиям Федерального закона № 131-ФЗ. Например, Тульским областным судом установлено, что при установлении границ муниципальных образований законодатель Тульской области разделил исторически сложившиеся земли населенного пункта Косая Гора, не включив их часть, а именно территорию Шахта Рвы в состав муниципального образования город Тула, а отнес их к территории муниципального образования Иншинское Ленинского района, чем нарушил требования п. 12 ч. 1 ст. 11 Федерального закона РФ № 131-ФЗ¹.

Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 3 апреля 2007 года № 171-О-П по поводу учета традиций при определении границ установил, что органы государственной власти субъектов РФ и муниципальные образования, во всяком случае, должны находить адекватные и легитимные решения исторически сложившихся, комплексных проблем территориальной организации местного самоуправления на основе гласного анализа положительных и отрицательных сторон возможных преобразований, используя в случае споров согласительные процедуры и руководствуясь конституционным императивом сохранения государственного единства и согласия².

Дополнительные требования при установлении границ муниципальных образований предъявляются в отношении тех субъектов Российской Федерации, в которых исторически сложились традиционные формы отгонного животноводства. Здесь границы устанавливаются в соответствии с учетом законодательства субъекта Российской Федерации, регулирующего

¹ URL: <http://www.oblsud.tula.sudrf.ru>

² Определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П «По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5.

порядок определения территорий и использования земель в целях отгонного животноводства, и особенностей расселения населения на указанных территориях (ч. 5 п. 3 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ).

8. Отрицание, игнорирование исторических местных и иных традиций различными субъектами власти может привести к конфликту как между органами местного самоуправления и населением, так и между обществом и государством. Так, например, администрация Омска под нажимом местной епархии РПЦ без всякого объяснения причин внезапно отменила этнический праздник «Проводы зимы», который должен был состояться 24 марта 2013 г. в городском парке «Зелёный остров». Организаторами праздника выступило некоммерческое партнёрство «Родная традиция», которое ежегодно устраивает в селе Окунево под Омском этнофестиваль «Солнцестояние». В программу мероприятия входили традиционное сожжение чучела зимы, игры, ярмарка, заклички весны и выступление этнической славянской группы. Здесь мы больше видим конфликт одних традиций - этнических с другими – религиозным, так как в этот день у русской православной церкви отмечался свой собственный праздник – Торжества православия¹. А в Краснодаре местная власть отменила празднование в марте 2013 г. праздника «Комоедица – 2013», организованного клубом возрождения славянской культуры «РОДная культура», ассоциацией клубов исторических реконструкций "Сокол" и школой сценического боя «Кристофф»². Однако, задача органов местного самоуправления заключается в согласовании интересов всех жителей муниципального образования, учета традиций каждого из них.

9. Традиции одних народов вплетены в ткань местных традиций населения тех муниципальных образований, территории которых отнесены к местам проживания данных народов. Тогда они могут определенным

¹Церковь запретила жителям Омска веселиться во время поста//URL:<http://ru-compromat.livejournal.com/585786.html> (дата обращения. 13.04.2013).

² В Краснодаре запретили проводить «Комоедицу», посчитав, что хватит Масленицы//URL:<http://www.yuga.ru/news/290785/> (дата обращения. 13.04.2013).

образом взаимодействовать: сочетаться и дополнять одна другую; противостоять и вытеснять одна другую; подвергаться процессу взаимной модификации и адаптации; порождать одна другую. Таким образом, одной из социальных проблем может возникнуть проблема совместимости традиций. Для решения этой проблемы:

- органы местного самоуправления издают различные правовые акты, с помощью которых решаются вопросы местного значения, связанные с развитием культуры, искусства, языков, созданием условий для развития местного традиционного художественного творчества и участия в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном образовании;

- разрабатываются и утверждаются планы социально-экономического развития, муниципальные программы, направленные на развитие, сохранение и возрождение исторических и иных местных традиций;

- устанавливается объем финансирования, необходимого для создания условий для сохранения и возрождения традиций при принятии бюджета на очередной финансовый год, устанавливаются льготы по налогам, подлежащим зачислению в местный бюджет;

- обеспечиваются условия для создания специализированных учреждений культуры, осуществляющих функции сохранения, развития и популяризации местных и иных традиций, разрабатываются и реализуются творческие проекты по организации и проведению фестивалей, конкурсов, праздников и других массовых мероприятий, организуемых с целью популяризации и развития традиций;

- создаются условия для развития межрегиональных и международных связей по вопросам развития и сохранения исторических и иных местных традиций.

Таким образом, можно сделать вывод, что особенность традиций в системе местного самоуправления в том, что они имеют особую публичную

сферу проявления, могут быть нормативно закреплены и выполняют на территории муниципального образования особо значимую социальную роль.

Во-первых, традиции прямо или опосредованно получают свое закрепление в нормативно-правовых актах. Во-вторых они являются объектом муниципально-правового регулирования. В - третьих, действуют в дополнение к правовым актам. В - четвертых, способны регулировать те общественные отношения, которые не нуждаются в правовом регулировании. В-пятых, являются основанием к принятию муниципально-правовых актов.

Соответственно для муниципально-правового регулирования традиции могут иметь разное значение: желание сохранить ту или иную традицию может вызвать к жизни отражающую такую традицию ту или иную норму муниципального права; вместе с тем возможен просто учет (соблюдение) различных исторических, местных и иных традиций при принятии муниципальных правовых актов.

§ 3. Обычаи, обыкновения и муниципально-правовое регулирование

В муниципальном праве есть место обычаю как самостоятельному регулятору общественных отношений, действующему наравне с нормой права. Следовательно, применительно к обычаю скорее всего актуальнее говорить о его способности регулировать отношения, т.е. быть определенным правилом поведения, которое становится привычным в какой-либо местности, группе, общности, в органе местного самоуправления.

И возникает вопрос: как сосуществуют нормы обычая и нормы муниципального права?

Для этого рассмотрим, какие обычаи различаются в системе местного самоуправления, как они влияют на муниципально-правовое регулирование и

соответственно какое место занимают в социальном регулировании публичных отношений на местном уровне.

Обычаи в системе местного самоуправления подразделяются на местные, обычаи определенных групп населения, проживающих на территории муниципального образования, и обычаи в деятельности органов местного самоуправления.

1. Местные обычаи - это установившиеся правила, которые действуют в данном муниципальном образовании. Как пишет Д.Г. Грязнов: «местный характер распространения обычаев является свойством всех обычаев без исключения»¹. Правила, складывающиеся в определенной местности, способствуют развитию муниципального образования, сохранению устоев и самобытности, а также стабилизируют внутреннюю обстановку в нем.

О местных обычаях, в частности упоминается в Постановлении Правительства РФ от 3 декабря 2002 г. № 858 «О федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года»², где в качестве одного из направлений культурно-досуговой деятельности в сельской местности является сохранение и обогащение историко-культурного наследия, национальных, местных обычаев, обрядов и фольклора. В уставах муниципальных образований, независимо от их типа, одним из полномочий органов местного самоуправления является содействие сохранению и развитию местных традиций и обычаев.

В целях сохранения местных обычаев органы местного самоуправления своими актами могут закреплять обязательное празднование такого мероприятия, например, день города или села и в рамках этого дня проходят различные гулянья, ярмарки, которые уже стали *обычным правилом* в данном муниципальном образовании.

Муниципальное образование своим положением вправе устанавливать памятные и праздничные даты. Например, решением муниципального совета

¹ Грязнов Д.Г. Соотношение категорий обычного права и правового обычая в юридической науке С. 147.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 49. Ст. 4887.

внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга Муниципальный округ Горелово № 27 от 20.09.2011 г. утверждено Положение «Об определении порядка организации местных праздничных и иных зрелищных мероприятий и проведения мероприятий по сохранению и развитию местных традиций и обрядов на территории внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга Муниципальный округ Горелово», которым определены праздничные дни и памятные даты, финансируемые за счет средств местного бюджета данного внутригородского муниципального образования¹.

Местные условия и обычаи органы местного самоуправления учитывают при установлении правил землепользования на территории муниципального образования. Например, публичные сервитуты на территории Волосовского городского поселения (Ленинградская область) администрация может устанавливать для сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных, в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям².

2. Обычаи какой-либо группы населения, проживающей в данном муниципальном образовании. Национальные, религиозные и иные особенности, присущие конкретному этническому образованию, а также привычки, со временем повторяясь и закрепляясь в сознании индивидов, становятся нормами поведения. Для определенного этноса обычаи являются одним из основных социальных регуляторов, которые настолько прочно отпечатались в общественном сознании, что воспринимаются как неотъемлемый элемент общественной жизни. Примечательно, что на значение обычаев в жизни различных народов и этносов указывалось и в

¹ Официальный сайт Внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Горелово. //URL: <http://mogorelovo.ru> (дата обращения 12.12.2013).

² Решение Совета депутатов муниципального образования Волосовское городское поселение Волосовского муниципального района Ленинградской области от 15.03.2013 № 204 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования Волосовское городское поселение Волосовского муниципального района Ленинградской области» //Сельская новь. 22.06.2013. № 24.

дореволюционное время¹ и послереволюционное² и в настоящее³ время. Например, применительно к алтайскому этносу М.Н. Яковлева пишет, что обычай является важным социальным регулятором духовной сферы, быта и хозяйственной деятельности в возрождаемых родовых общинах⁴. Поэтому обычаи, как сложившиеся правила поведения среди отдельной группы людей становятся привычными и обязательными в силу длительности и непрерывности существования.

В частности, в ст. 2 Федерального закона от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»⁵ говорится об уважении обычаев граждан различных этнических общностей. Об обычаях местного населения упоминается и в ст. 6 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»⁶.

Уважения обычаев народов требует и региональное законодательство. Например, Законом Республики Башкортостан от 18 марта 2005 г. № 162-з «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан»⁷ закрепляется обязанность главы местной администрации муниципального района (городского округа) проявлять уважение к обычаям и традициям народов Российской Федерации.

¹ См.: напр. Брандт А.Ф. Юридические обычаи крестьян Могилевской губернии // Сборник народных юридических обычаев. Записки Императорского русского географического общества по Отделению этнографии. Т. II / Под ред. С.В. Пахмана. СПб., 1900; Ковалевский М.М. Современный обычай и древний закон. Обычное право осетин в историко-сравнительном освещении. Т. I. М., 1886; Леббок Дж. Доисторические времена или первобытная эпоха человечества, представленная на основании изучения остатков древности и нравов и обычаев современных дикарей. М., 1876; Якушкин Е.И. Обычное право русских инородцев: Материалы для библиографии обычного права. М., 1899.

² См.: напр. Анисимов А.Ф. Родовое общество эвенков (тунгусов). Л., 1936; Ладыженский А. Обычное семейное право черкес: Доклад, читанный в комиссии по изучению культур Кавказа и Крыма историко-этнологического отделения НАВ) // Новый восток. 1928. Кн. 22; Рязановский В.А. Обычное право бурят. Чита, 1921; Скачко А. Народы Крайнего Севера и реконструкция северного хозяйства. Л., 1934.

³ См.: напр. Бейтуганов А.З. Обычное право кабардинцев (вопросы теории): Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2001; Бенда-Бекман Ф. Правовой плюрализм и природные ресурсы // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии (Санкт-Петербург 20-26 августа 2001 г.) М., 2002; Шапсугов Д.Ю. Обычное право и его роль в правовом развитии общества // Обычное право в России: проблемы теории, истории и практики. Ростов н/Д, 1999.

⁴ Яковлева М.Н. Обычаи алтайского этноса как регулятор современных социальных процессов в Республике Алтай: Дис. ... канд. социологич. наук. Тюмень, 2007. С. 8.

⁵ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

⁶ Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

⁷ Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2005. № 7 (205). Ст. 327.

О необходимости уважения обычаев и традиций народов говорят и муниципальные акты. К примеру, в ст. 1.3 Правил депутатской этики, утвержденных решением Совета сельского поселения Николаевский сельсовет муниципального района Благовещенского района Республики Башкортостан закреплено, что депутат, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, в своей деятельности призван проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов Республики Башкортостан, учитывать культурные, духовные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию¹.

В муниципальном образовании органы местного самоуправления для сохранения обычаев, самобытности и культуры народов вправе проводить различные мероприятия. Например, глава сельского поселения Давыдовское Орехово-Зуевского муниципального района Московской области распоряжением от 11.03.2013 г. № 40 утвердил Положение о проведении культурно-массового мероприятия, посвященного проходам русской зимы «Масленица» в д. Давыдово². Данное мероприятие включает в себя такие обычаи, как: организацию и проведение ярмарок, спортивных состязаний, игр-конкурсов и т.д.

А в городском поселении Залукокоаже Зольского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики распоряжением главы местной администрации в целях сохранения адыгских обычаев открыт сезон вечеров адыгских танцев «Адыгэ джэгу», который вбирает в себя элементы игры, танцевального искусства и пения³.

Определенную работу по сохранению обычаев народов проводят отделы культуры и образования администраций муниципальных образований. Например, в Благовещенском районе Республики

¹ Администрация сельского поселения Николаевский сельсовет муниципального района Благовещенский район Республики Башкортостан // URL: <http://nikolablagrb.ru> (дата обращения 23.12.2013).

² Официальный сайт сельского поселения Давыдовское // URL: <http://davidovo-adm.ru/> (дата обращения 21.05.2013).

³ URL:<http://gpzalukokoazhe.ru> (дата обращения 20.06.2013).

Башкортостан, учреждения культуры и образования: оказывают методическую помощь национально-культурным центрам; совместно с общественными организациями постоянно проводят старинные игровые обрядовые мероприятия, такие как «Святое Крещение», «Святки-колядки», «Масленица», «Праздник Троицы», «Кузьминки», «Яблочный Спас», «Кугече», «Туй каршылау», «Курбан-байрам», «Ураза-байрам», «Корбан ашы»; помогают работникам ЗАГСа осуществлять регистрацию брака с использованием элементов башкирских, татарских, марийских и русских национальных обычаев и обрядов¹. Данные мероприятия проводятся и в других муниципальных образованиях, и в некоторых случаях они регламентированы муниципально-правовыми актами². Такая регламентация способствует пропаганде обычаев и обрядов, предоставлению жителям муниципальных образований равных возможностей для развития национальных культур, а также нужна для устранения напряженности и конфликтов среди различных народов.

Особое место в системе обычаев народов занимают этнические обычаи коренных малочисленных народов. В субъектах Российской Федерации, где они проживают, принимаются собственные акты. Так, например, с целью сохранения родного языка и традиционного хозяйствования, защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера в соответствии с Законом Республики Саха (Якутия) от 22 июля 2008 года № 74-IV «О кочевых школах Республики Саха (Якутия)»³ для бесплатного обучения детей без отрыва их от родителей созданы кочевые школы. В соответствии с Законом от 8 ноября 2012 года 1112-З № 1145-IV «О государственной

¹ URL:<http://www.adm-blagrb.ru> (дата обращения 20.06.2013).

² См., например: Распоряжение Администрации г. Муравленко Ямало-Ненецкого автономного округа от 13 октября 2011 года № 1406 «О проведении городского мусульманского праздника «Курбан-байрам» // URL: <http://www.muravlenko.com/administraciya-goroda/normativno-pravovye-akty/>; Постановление Администрации с. Козловка от 17.06.2012 № 31 «Об организации и проведении культурно-массового мероприятия, посвященного празднованию «Святой Троицы», на территории Козловского сельсовета Белинского района Пензенской области» 17 июня 2012 года // URL: <http://kozlovka.belinskij.pnzreg.ru> (дата обращения 20.06.2013).

³ Якутские ведомости. 16.08.2008. № 45.

поддержке коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия), ведущих кочевой образ жизни»¹ установлены правовые, экономические и социальные основы государственной поддержки коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия), ведущих кочевой образ жизни.

С целью сохранения обычаев коренных малочисленных народов в муниципальных образованиях своими решениями проводятся различные праздники. К примеру, в целях сохранения национальной культуры, возрождения традиций и обрядов восточных ханты, приобщения молодежи к обычаям предков и привлечения внимания общественности к культуре коренных народов Севера, ежегодно на территории сельского поселения Русскинская проводится национальный праздник «Слет оленеводов, охотников и рыбаков», в рамках которого, например, имеется обычай - состязания на оленьих упряжках.

3. Обычаи в деятельности органов местного самоуправления. Как пишет М.С. Шайхуллин: «Это обычаи, действующие в органах местного самоуправления и используемые должностными лицами муниципальных органов власти в интересах населения ...Обычай воплощается в кулуарах органов местного самоуправления, и не всегда муниципальные обряды происходят в присутствии большинства населения»². Например, это вручение вступившему на должность главе муниципального образования такого символа, как ключей от города³.

Об обычно сложившихся правилах может быть прямо указано в Регламентах представительных органов: например, в Регламенте Совета муниципального образования Новокубанский район Краснодарского края от

¹ «Якутские ведомости» (приложение к газете «Якутия»). 24.11. 2012. № 90.

² Шайхуллин М.С Традиции местного самоуправления для муниципальной власти в России // Российская юстиция. 2009. № 6. С. 10-13.

³ Ключи от города вручили Евгению Авилову: Чем живет и дышит новый мэр Тулы?// <http://myslo.ru/news/arhiv/article-8453>; Митин вручил новому главе Малой Вишеры ключи от города// <http://www.novafisha.ru/news/3216.html>; Сидорову вручили ключ от города //Ежедневная городская газета «Сургутская трибуна». 14.04. 2005. № 66 (10651)

16 июня 2011 г. № 143/18¹ содержится норма относительно того, что запрос рассматривается отдельно, обычно в конце работы сессии.

Обычаи в деятельности органов местного самоуправления играют большую роль. Органы местного самоуправления представляют собой публичные образования созданные в интересах населения. Осуществляя деятельность в интересах населения, привлекая для решения вопросов местного значения местное сообщество, взаимодействуя с избирателями, общественными объединениями и иными субъектами органы местного самоуправления вступают в различные публично-правовые отношения. Следовательно, в своей деятельности органы местного самоуправления опираются как на нормативно-правовые акты (регламенты, Уставы, положения), так и на сложившиеся традиции и обычаи.

В деятельности органов местного самоуправления «обычаи играют роль своеобразных средств организации исполнения правовой нормы»². Так, нормы права определяющие деятельность органов местного самоуправления закрепляют лишь общие правила их деятельности. Выполнение же предписания осуществляется органами местного самоуправления с учетом конкретных возможности, уровня постановки дела. В таких случаях обычаи сочетаются с нормами права, обеспечивают исполнимость нормы. Так, например, в Положении о депутатских слушаниях в Кочубеевском муниципальном районе Ставропольского края, содержится норма, согласно которой депутаты вправе осуществлять контроль за исполнением рекомендаций депутатских слушаний. Но сам порядок его проведения и сроки регулируются сложившимися обычаями в данном органе³.

Особенность самих органов местного самоуправления, их представительный характер, обуславливает появление как обычаев в их деятельности, так и различного рода обыкновений.

¹ Официальный сайт муниципального образования Новокубанский район // URL: <http://www.nkub.ru> (дата обращения 10.03.2014).

² Там же. С.93.

³ Решение Совета Кочубеевского муниципального района Ставропольского края от 20 февраля 2014 г. № 128 // СПС Консультант Плюс.

Вышеизложенное позволяет нам сделать ряд выводов относительно места и роли обычая в муниципально-правовом регулировании общественных отношений.

Во-первых, на базе обычаев зарождаются нормы муниципального права. К примеру, такой обычай, как открытие первого заседания представительного органа старейшим по возрасту депутатом, в настоящее время приобрел юридическую силу и содержится в регламентах представительных органов. Также в качестве таких обычаев могут выступать наказы избирателей депутатам муниципального образования.

Во-вторых, обычаи как определенные сложившиеся правила поведения действуют (могут действовать) наряду с правом, выступая в качестве альтернативы нормативному правовому акту, если только это разрешено законом. В этом случае мы видим санкционирование обычаев, как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления путем отсылки к ним в их правовых актах. При этом «предметом такой санкции служит не обычай как конкретное правило поведения, а лишь возможность его использования для решения в строго определенном порядке строго определенных вопросов», - отмечают М.И. Брагинский и В.В. Витрянский¹.

В качестве альтернативы нормам права обычай выступает социальным регулятором отношений с участием коренных малочисленных народов, в целях сохранения традиционного образа жизни. Так, обычай используется: 1) при регулировании отношений в области образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования, если такие обычаи не противоречат законодательству Российской Федерации, законодательству субъектов Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»); 2) при регулировании

¹ Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Общие положения. Кн. 1 - 3-е изд., стереотип. - М.: Статут, 2001. С.62-63

отношений по использованию природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования, для обеспечения ведения традиционного образа жизни (ст. 13 этого же Закона); 3) при решении вопросов внутренней организации общины малочисленных народов и взаимоотношений между ее членами, если это не наносит ущерб интересам других этносов и граждан (Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»); 4) при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых (ст. 14 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹).

Возможность выступать обычаям в качестве регулятора общественных отношений, наряду с нормами права, гарантируется и законодательством субъектов Российской Федерации. Например, Закон Ненецкого автономного округа от 15 марта 2002 г. «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе» устанавливает, что в качестве регулятора отношений в области оленеводства признаются традиции и обычаи коренных малочисленных народов Севера и этнических общностей (ч. 2 ст. 3). Закон Красноярского края «Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов Севера Красноярского края» от 1 июля 2003 г.² устанавливает право пользования земельными и другими природными ресурсами на территории традиционного природопользования в соответствии с обычаями малочисленных народов. В Законе Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2003 г. «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера»³ говорится о том, что общины имеют право на соблюдение религиозных традиций и обрядов малочисленных народов, если такие традиции и обряды

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

² См.: Красный Север. 16.07. 1998.

³ СПС Консультант Плюс.

не противоречат законам Российской Федерации, Республики Саха (Якутия) (ст.25.ч.2), а также о возможности воспитания и обучения детей членов общины исходя из традиций и обычаев этих народов (ст.25 ч.1).

Как видим, обычаи выступают в качестве одного из социальных регуляторов общественных отношений, наряду с нормами права, но только в отношениях с коренным малочисленным народом и если это разрешено законом.

Как пишет С.М. Васильева, обычай осуществляет собственное регулирование, не конфликтуя при этом с позитивным правом в силу особенностей своей социально-нравственной природы и механизмов обеспечения¹.

Неприменение нормы закона не означает прекращение его существования. Само по себе наличие обычной нормы не дает основания считать ее правовой нормой. В этом случае действуют как нормы права, так и обычаи, которые взаимодействуют друг с другом, обеспечивают адекватное регулирование общественных отношений.

В-третьих, обычай как неправовой регулятор дополняет имеющееся правовое регулирование. Например, в Тазовском районе Ямала-Ненецкого автономного округа постановлением главы муниципального образования от 22.03.2004 г. № 40 было утверждено Положение «О кочевых приемных главы муниципального образования Тазовский район», где в 5.6. говорилось о том, что к отношениям, не урегулированным настоящим Положением, применяются в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации обычаи делового оборота. В этом случае законодатель намеренно оставил вопрос, находящийся в поле его зрения, открытым и отдал его на регулирование с помощью обычаев и традиций.

Обычай в данном случае носит субсидиарный характер применения, он «включается в регулятивный процесс как дополнение к действующему

¹ Васильева С.М. Правовой обычай и обновление права: общетеоретическое обоснование соотношения и взаимовлияния: Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2011. С. 10.

позитивному праву или его инкорпорированный элемент»¹. Субсидиарный характер обычая рассматривается различными учеными².

В-четвертых, обычай действует как единственный регулятор общественных отношений. Это применяется, как правило, в тех отношениях, которые не нуждаются в муниципально-правовом регулировании либо остались за пределами внимания норм права. Возможно, со временем обычай превратится в норму права. В публичной сфере они могут применяться в маленьких населенных пунктах, где жители, собираясь например, обычно перед каким-либо религиозным или национальным праздником, обсуждают порядок его проведения. Либо обычай общественного выпаса скота, для этого создается общественное стадо, пасут которое нанятые пастухи, если только порядок выпаса не урегулирован муниципально-правовым актом, как например, Правилами содержания, выпаса и прогона сельскохозяйственных животных на территории населенных пунктов сельского поселения Салаватский сельсовет муниципального района Салаватский район Республики Башкортостан, утвержденное решением Совета сельского поселения Салаватский сельсовет муниципального района от 19 июля 2011 год № 27³.

Имеются, безусловно, и такие общественные отношения, которые вообще не требуют правовой регламентации. Но это не исключает регулирования их иными социальными регуляторами. Верно писал Л.С. Явич, что в действительности существует объективная материальная потребность в нормативном регулировании общественных отношений⁴. Часть из них не могут регулироваться никакими правовыми нормами. По

¹ Васильева С.М. Указ. соч. С. 10.

² См.: Кряжков В.А. Право и обычай в российской действительности: проблемы взаимодействия // Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999; Храмов Д.В. Нетрадиционные источники российского частного права: общетеоретический аспект: Монография / под науч. ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2012.

³ Официальный сайт Сельского поселения Салаватский сельсовет // URL: <http://малояз.рф/node/27> (дата обращения 12.12.2013).

⁴ Явич Л.С. Проблемы правового регулирования общественных отношений. С. 18.

мнению ряда ученых¹, в предмет правового регулирования должны входить такие общественные отношения, которые: складываются по воле конкретных участников и контролируются их сознанием; являются наиболее значимыми для государства и поддаются внешнему контролю. Например, в сельских населенных пунктах может действовать обычай коллективной помощи, согласно которому жители всего села совместно в период весенних и осенних полевых работ оказывают помощь пожилым сельчанам в посадке и уборке урожая. Этот обычай взаимопомощи признан, или «санкционирован обществом, и на страже его стоит сила и авторитет общественного мнения. Взаимопомощь создает свой особый микроклимат в сельском обществе. Благодаря ему крестьянин чувствует себя социально защищенным, что создает уверенность в завтрашнем дне. В подавляющем большинстве случаев помощь оказывается от чистого сердца, добровольно и безвозмездно, из желания помочь ближнему. В то же время обычай вызывает чувство взаимной ответственности односельчан друг за друга», - пишет А.Д. Эльмурзаева². Немаловажную роль играет обычай оказания благотворительной помощи, который например, нашел отражение в селе Мало-Борисково, Суздальского района Владимирской области, где силами местных жителей и волонтеров началось восстановление порушенного в годы гонений на веру местного Свято-Троицкого храма³. Данные отношения так и останутся в сфере неправового регулирования, так как нет необходимости и целесообразности их в правовом регулировании.

На значение обычая правильно указал В.В. Бочаров: «...сегодня стало очевидным, что обычай играет существенную роль в регулировании общественной жизни на всех стадиях общественной эволюции, включая, современное индустриальное общество, а запретительные меры по

¹ См.: Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 297-298; Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: Юрайт, 2000. С. 306-307.

² Эльмурзаева А.Д. Обычай взаимопомощи в хозяйственной деятельности народов Дагестана. XIX - начало XX века: Дис. ...канд. ист. наук. Махачкала, 2009. С. 5.

³URL: <http://tv-soyuz.ru/news/v-sele-malo-boriskovo-vladimirskoy-oblasti-silami-mestnyh-zhiteley-i-volonterov-vosstanavlivaetsya-svyato-troitskiy-hram/> (дата обращения 10.03.2014).

отношению к нему не имеют должной эффективности»¹. «До тех пор, пока существует человек, - писал, Д.Ж. Валеев, - обычай должен существовать всегда, ибо в жизни социумов всегда есть отношения, не получившие санкции на существование со стороны официальных учреждений власти, но вполне вписывающиеся в общественную жизнь»².

Однако обычаи могут и не способствовать общественному развитию. Например, в Тыве до определенного времени отрицалось право частной собственности на землю по той причине, что оно не соответствует традициям народа, и в литературе отмечалось, что это затрудняло развитие социально-экономических отношений в республике³. Действующая Конституция Тывы 2001 г. содержит иное регулирование по названному вопросу: «Частная форма собственности на землю на территории Республики Тыва определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также конституционными законами Республики Тыва» (ч. 4 ст. 14).

Итак, обычай в правовой сфере, как мы показали выше, находит свое место, если это только разрешено законом и не противоречит ему, и если при этом не ущемляются интересы граждан и других этносов. В любом случае обычай должен обладать способностью регулировать сложившиеся общественные отношения, а в некоторых случаях даже иметь юридический результат. Для этого, по верному В.А. Кряжкова, «обычай должен надлежащим образом быть введен в правовую систему»⁴ путем его санкционирования. По его мнению, необходимо исходить из следующего: правовой обычай действует тогда, когда молчит закон; обычное право не может противоречить закону; обычное право применяется в случаях, дозволенных федеральным законом. Он должен определять пределы

¹ Бочаров В.В. Антропология права: антропологические и юридические аспекты. / В сб. Человек и право. Книга о Летней школе по юридической антропологии (г. Звенигород, 22-29 мая 1999 г.) / Отв. ред. Н.И. Новикова, В.А. Тишков. - М.: ИД «Стратегия», 1999. С. 26.

² Валеев Д.Ж. Обычное право башкир и его институты // Нормативные основы культуры: Материалы региональной научной конференции. Уфа, 2001. С. 91.

³ Кряжков В.А. Право и обычай в российской действительности: проблемы взаимодействия. С. 21.

⁴ Кряжков В.А. Указ. соч. С. 21.

действия соответствующих обычаю - по кругу субъектов, по территории, характеру дел; обычное право не отменяет закон, оно может только ослабить его действие, если положения позитивного права входит в противоречие с народными убеждениями; закон может отменить обычай, противоречащий публичному порядку и добрым нравам; суд применяет обычное право, опираясь на закон и судебную практику¹.

Таким образом, у обычаев двоякое предназначение: в правовой сфере дополнять как государственно-правовое, так и муниципально-правовое регулирование, а также выступать альтернативой ему; в неправовой сфере выступать одним из основных регуляторов общественных отношений. При этом обычаи имеют ограниченное действие на территории Российской Федерации. На северных территориях обычные регуляторы в большей степени охватывают общественные отношения, связанные с ведением традиционного хозяйства, в остальном роль обычных регуляторов существенно отличается от других территорий.

Как уже было отмечено нами выше, обычаи имеют место и в деятельности органов местного самоуправления. Но в деятельности органов местного самоуправления могут быть и обыкновения. Чем же отличаются обычаи в органах местного самоуправления от обыкновений в органах местного самоуправления?

Обычаи в деятельности органов местного самоуправления характеризуются непрерывностью соблюдения правила в течение продолжительного времени. Как пишет Р.З. Зумбулидзе «Важно чтобы правило систематически и в подавляющем большинстве случаев соблюдалось. Только в таком случае оно может стать устойчивой нормой поведения»². Например, обычай открытия первого заседания старейшего по возрасту депутатом.

¹ Там же.

² Зумбулидзе Р.З. Обычное право как источник гражданского права // Обычай в праве: Сборник. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 104.

Помимо признака устойчивости, они опираются на поддержку общественного мнения, стремление следовать распространенному примеру. Например, возложение цветов памятнику воинам славы депутатами местного самоуправления в день дня победы - это обычай. Неисполнение этой обязанности может повлечь негативную оценку со стороны населения, которые относятся к этой дате и в целом действию как определенному положительному явлению. А согласование порядка проведения дня победы или иного праздника главой местной администрации с тем или иным заместителем главы администрации - это обыкновение. Для данного главы это стало заведенным порядком, а для другого главы заведенным порядком может стать согласование с председателем представительного органа либо вообще ни с кем. Так Дж. Старке, пишет, что обыкновения могут быть конфликтующими между собой, обычай же должен быть единообразным и самодостаточным¹.

Вполне возможно, обыкновение может перерасти в обычай, при условии следования ему в течение долгого времени как обязательному поведению. По этому поводу И.И. Лукашук писал: «обыкновение зачастую предшествует обычаю в процессе его формирования»², а Дж. Робертс отмечает «обычай» (custom) начинается там, где обыкновение (usage) заканчивается³.

Обыкновение это привычка вести себя сходным образом, это общая практика, не отражающая правовой обязанности, как пишет А.А. Белкин: «это «параюридические» нормы, не порождающие прав и обязанностей»⁴. Обычай же отражает обязанность. Имеется и такая точка зрения, что применение деловых обыкновений диктуется не какими-либо традициями или национальными особенностями, а прежде всего хозяйственной или

¹ См.: Starke J. Introduction to International Law, 10-th ed., 1989, P. 36.

² Лукашук И.И. Источники международного права. Киев, 1966. С. 59.

³ См.: Roberts J. International Sale of Goods. In International Transactions. Trade and Investment, Law and Practice, Ed. by Wilde M., The Law Book Company Limited, Melbourne, 1993. P. 69.

⁴ Белкин А.А. Обычай и обыкновения в государственном праве // Белкин А.А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 176.

административной целесообразностью¹. Безусловно, можно согласиться в определенной части с данным высказыванием относительно административной целесообразности, и можно поспорить поводу того, что применение обычаев диктуется лишь национальной особенностью или традициями. Как нами было отмечено не раз, обычаи это многократно повторяемые действия и правила, и они могут действовать отдельно от традиций, являясь самостоятельным регулятором, их применение не всегда связано с какими-либо особенностями.

Другое дело, что различать обыкновения в деятельности органов местного самоуправления от действия обычаев вызывает затруднения. По мнению В.В. Наумкиной, общей чертой всех этих регуляторов является их общественное происхождение, это правила, созданные самой жизнью, поэтому их можно объединить одной категорией «обычное», которое включает в себя две составляющие: «обычное правило» и «обычное поведение». При этом обычаи относятся к обычному правилу, которые имеют общественное происхождение и обеспечиваются общественным признанием. Обыкновение же относится к обычному поведению, характерному для определенной ситуации².

Значение обыкновений в том, что они, так же как обычаи, дополняют правовое регулирование, или, как пишет А.А. Белкин: «организационно дополняют собственно правовое регулирование»³. Так, например регламентом работы представительного органа определен порядок работы депутата со своими избирателями. Один депутат встречу с избирателями назначает на каждый четверг месяца, а другой на пятницу. Все это урегулировать невозможно, и тогда организационную деятельность можно упорядочить соответствующей практикой, которая складывается в органе.

В системе местного самоуправления важное значение имеет организационная деятельность органов местного самоуправления, а также

¹ Правотворчество в СССР / Под. ред. А.В. Мицкевича. М., 1974. С. 134.

² См. Наумкина В.В. Указ. соч. С. 43.

³ Белкин А.А. Обычаи и обыкновения в государственном праве / Избранные работы... С. 181.

особенность регулирования отношений, возникающих в процессе такой деятельности. При этом необходимо отдельно проанализировать правовое регулирование организационной деятельности представительных органов местного самоуправления и исполнительно-распорядительных.

Деятельность представительного органа местного самоуправления осуществляется в различных организационно-правовых формах, которые включают в себя сессии, работу постоянных и временных комиссий, комитетов, депутатских групп, фракций и т.п. и, конечно, работу каждого отдельного депутата. И как верно отмечает И.А. Алексеев, правовое регулирование организационной деятельности представительных органов местного самоуправления имеет свои пределы. Такие пределы связаны с возможностью и целесообразностью их оптимального регулирования федеральными органами власти, или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, или органами местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ только дважды затронул вопросы организационной деятельности представительного органа: 1) в п. 14 ст. 35 относительно того, что, организацию деятельности представительного органа муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации - председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава; 2) в ст. 73, где закреплена ответственность представительного органа в случае несвоевременного проведения сессий (в течение трех месяцев для вновь сформированного либо действующего органа).

В законах субъектов РФ практически нет норм, регулирующих организационную деятельность. Видимо, это связано с тем, что в ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ, говорится: все организационные вопросы должны регулироваться уставом муниципального образования. Таким образом, федеральный законодатель установил возможность собственного

муниципального регулирования организационных отношений, что в принципе соответствует характеру регулируемых отношений, позволяет учитывать особенности и условия функционирования каждого представительного органа, отражает самостоятельность в выборе форм реализации своей компетенции.

В муниципальном правовом регулировании организационных отношений преобладают диспозитивный метод и управомочивающие нормы. Основная масса таких норм содержится в регламентах представительных органов местного самоуправления - актах, назначение которых регулировать организационные отношения. Однако, они все урегулировать не могут и не должны. Субъектам необходимо оставить право выбрать самим определенные правила поведения. Вот здесь то и отводится роль неправовым регуляторам, таким как обыкновения и обычаи.

Сущность же исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в наличии полномочий и реальных возможностей по реализации муниципальных функций, а в предусмотренных законом случаях государственных функций организационно-управленческого и исполнительно-распорядительного характера, а также использование при реализации этой деятельности правовых актов управления, выражающих соответственно как муниципальный (публичный), так и государственный интерес.

Анализ законодательства показывает, что деятельность и организация исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления связана с осуществлением публичных функций, исполнением властных полномочий по реализации прав, свобод и законных интересов граждан, в связи с этим она требует строгой регламентации.

Деятельность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления невозможно представить без административных процедур, т.е. ориентированной на достижение конкретного результата документируемой деятельности, не связанной с рассмотрением споров, ни с

применением мер административного принуждения. Это процедуры связанные с взаимоотношениями между структурными подразделениями местной администрации, с взаимоотношениями органов местного самоуправления с юридическими лицами и гражданами в связи с реализацией их прав, свобод и обязанностей. В этом плане особое внимание отводится разрабатываемым в последнее время административным регламентам предоставления муниципальных услуг.

В отличие от регламентов представительных органов, данные нормативные акты подробно описывают административные процедуры выполняемые в органе, и в них, как правило, отсутствует свобода выбора субъектами какого-либо поведения. Это связано с тем, что процедуры качественного предоставления муниципальных услуг, закрепленные в административных регламентах, разработаны в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В таких административных регламентах прописано все, и нет места возможности урегулировать что-либо практикой применения, иначе может наступить ответственность.

Соответственно в деятельности исполнительно-распорядительных органов в отношении с физическими, юридическими лицами и иными субъектами места обычаям и обыкновениям практически нет. Однако, обыкновения могут быть во внутриорганизационных отношениях, т.е. отношениях между структурными подразделениями местной администрации. Соответственно, возникающие правоотношения могут регулироваться с помощью определенных правил, которые вырабатываются в процессе постоянного их применения.

В общем плане мы уже указали на то, что обыкновение - это практика в деятельности органов. Это:

- 1) Практика проведения заседания, сессии органа, которая находит свое закрепление в общем виде в регламенте органа, в частности практику

проведения выездных заседаний. Регламенты, по верному замечанию А.К. Хижняк, не должны «объять необъятное»¹. Соответственно регулируя общие вопросы организации работы, ведение делопроизводства, подготовку и принятие правовых актов, основания и порядок взаимодействия с другими органами публичной власти, регламент допускает осуществление частных действий на основе сложившейся практики.

2) Практика принятия нормативно-правовых актов и практика обсуждения проектов правовых актов. Например, либо практика представления экспертам, либо обсуждение в комиссиях, либо представление специалистам, либо обсуждение в профильных комитетах администрации муниципального образования. Возможны передача по телеграфу, рассылка, вывешивание в общедоступном месте.

Примечательно, что сами муниципальные образования оперируют понятием сложившейся практики или обыкновением. Так, в Конкурсном отчете «О работе Ачинского городского Совета депутатов за период с 1 января 2008 года по 1 января 2010 года», утвержденном решением Ачинского городского Совета депутатов (Красноярский край) от 20.08.2010 г. № 8-57р., содержится следующее: «В соответствии с Регламентом городского Совета и по сложившейся практике субъектами правотворческой инициативы чаще всего выступают органы местного самоуправления».

3) Практика ведения вспомогательных правовых документов. Д.В. Иванов, к примеру, характеризует их как «юридические инструменты муниципального управления»². Т.Н. Радько практику прохождения документов, подготовки и принятия решений вспомогательного характера в работе тех или иных организаций или органов назвал деловыми обыкновениями³. Они не являются общеобязательными, и не регулируют

¹ Хижняк А.К. Виды правотворчества местной администрации городского округа как формы осуществления функций местного самоуправления. М.: Издательство «Спутник+», 2011. С. 17.

² Иванов Д.В. Правотворчество представительных и исполнительных органов местного самоуправления (на материалах Уральского региона). Челябинск: Челяб. гос. ун-т, 2004. С. 36.

³ См.: Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: Учебное пособие. М.: Проспект, 2011. С. 56.

никаких общественных отношений, по сути являются отражением, подтверждением юридического факта. Например, в практике деятельности отдела администрации имеет место отправление писем по месту учебы студента-практиканта, проходившего практику в местной администрации. При этом желание изъявил руководитель отдела. Вот в данном случае это и будет обыкновением.

4) Практика взаимоотношений органов местного самоуправления друг с другом и другими субъектами. Так в ряде муниципальных образований сложилась практика проведения «круглых столов», где совместно с соответствующими субъектами обсуждаются насущные проблемы муниципального образования. В практику совместной работы представительного органа и местной администрации вошли совместные рабочие поездки в муниципальные образования. По сложившейся практике руководители правоохранительных органов не реже одного раза в год заслушиваются на заседании сессии представительного органа. По решению депутатов в любое время могут быть заслушаны о работе подразделений ОВД их руководители.

6) Практика проведения встреч с избирателями. Так, в регламентах органов местного самоуправления говорится о встречах депутатов с избирателями с приглашением руководителей организаций. В качестве сложившейся практики в некоторых муниципальных образованиях имеется приглашение общественных деятелей, участковых МВД на такие встречи.

Таким образом, для муниципально-правового регулирования обычаи играют важную роль, дополняя его, выступая альтернативой ему, а в некоторых случаях и заменяя его, при отсутствии собственных муниципально-правовых норм. Обычаи в системе местного самоуправления могут быть подразделены на местные обычаи, обычаи народа и обычаи в деятельности органов местного самоуправления. Именно от обычаев в деятельности органов местного самоуправления необходимо отличать

обыкновения в деятельности органов местного самоуправления, которые также дополняют муниципально-правовое регулирование. Обыкновения в системе органов местного самоуправления можно рассматривать в качестве сложившейся практики в деятельности органов и должностных лиц, включая в некоторых случаях и правоприменительную практику исполнительно-распорядительного органа. Это распространенная, но ни для кого не обязательная практика, это определенный образец, которым можно воспользоваться.

На местном уровне, можно отказаться от муниципальных правовых норм в пользу обычных норм, либо наоборот – обычные нормы могут превратиться в муниципально-правовые установления. Данные процессы будут рассмотрены в следующей главе нашей работы.

Глава 4. Перспективы публичного регулирования общественных отношений на муниципальном уровне

§ 1. Проблемы трансформации неправовых социальных норм в муниципально-правовые нормативные установления

В системе местного самоуправления отношения регулируются комплексом различных социальных норм, выбор которых зависит от характера отношений. И как справедливо пишет С.А. Авакьян, «каждая определенная группа норм не существует изолированно, она связана с другими социальными нормами, направленными на регулирование соответствующих отношений»¹.

Неотъемлемым свойством системы местного самоуправления является ее динамизм. В постоянном развитии и движении находятся нормы, регулирующие отношения в этой системе. Одни нормы не получив своего отражения в общественных отношениях отмирают, другие напротив востребованные местным сообществом и государством развиваются, изменяются и преобразовываются. Как верно отмечает Г.Дж. Берман «Измениться вовремя значит обрести ключ к бессмертию»².

Социальные нормы в своем развитии трансформируясь изменяют форму, содержание и в некоторых случаях свойства. Такая трансформация норм напрямую зависит от характера регулируемых отношений. Так, неправовые социальные нормы со временем могут трансформироваться в правовые нормы - в результате расширения сферы правового регулирования и при условии, что в этих регуляторах государство увидит эффективные и целесообразные свойства, значимые для муниципального образования. Совершенно верно отмечает С.В. Бирюков: что если общественное

¹ Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование (применительно к деятельности Советов) / Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та. 2010. С 84.

² Берман Г.Дж. Западная традиция права. Эпоха формирования / Пер. с англ. 2-е изд. М.: Изд-во МГУ: Издательская группа ИНФРА - М —НОРМА, 1998. С. 26.

отношение, изначально нормированное правом, само по себе носит правовой характер, всякая норма, его регулирующая, испытывает диффузию в сторону права. В результате неправовое установление первоначально имитирует право...и в самом деле сможет превращаться из обычаев также и в правовые нормы¹.

При этом право должно регулировать лишь значимое поведение, а не любое. Иначе, по мнению В.В. Лазарева, «подобная практика может привести к мелочной опеке государственными органами всей жизнедеятельности граждан, обязанных сверять свою жизнь, поступки со все новыми и новыми законами, наряду с которыми появляется огромное число бюрократизированных, скрупулезно регламентирующих каждый шаг человека ведомственных инструкций, разъяснений, положений»². При избыточном правовом регулировании образуются «завалы» юридических норм, нагромождения законов, многие из которых практически не применяются. В итоге - резкое снижение уровня управляемости и регулируемости социальных процессов, отсутствие элементарного общественного порядка – пишет Д.Н. Вороненков³. Чрезмерное обилие нормативного материала, попытки предусмотреть в норме каждый отдельный возможный случай может повлечь за собой чрезвычайную запутанность всего муниципально-правового материала, практическую необозримость его, несогласованность отдельных актов и в результате этого пробелы, так как самое подробное регламентирование не сможет предусмотреть все возможные ситуации. Расширение границ правового регулирования может повлечь и нарушение свободы в местном самоуправлении. Так, Ю.А. Тихомиров пишет: «Неоправданное повышение «меры управляемости» в той или иной степени происходит за счет

¹ Бирюков С.В. Отрицание права как теоретико-правовая категория: Монография. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 139.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 399.

³ Вороненков Д.Н. Правовой нигилизм и правовой идеализм: Дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 1999. С. 14.

соответствующего ограничения самостоятельности и самодеятельности людей и их объединений»¹. По мнению В.В. Лазарева: «Не все отношения, которые подвергнуты законодательной регламентации, автоматически включаются в сферу правового регулирования. Любые факты, прежде чем они будут отнесены к правовой сфере, должны выдержать проверку с точки зрения соответствия их объективным критериям, когда они не только могут, но и должны быть урегулированы в законодательном порядке»². Иначе возможна обратная трансформация от правовых установлений к неправовым социальным регуляторам.

Сфера правового регулирования, как известно это всегда область урегулированных отношений и отношений, допускающих правовую регламентацию, но не урегулированных нормами права. В этой сфере допускается «существование» наряду с нормами права и иных социальных регуляторов. Особенно это касается муниципальных отношений, где на поведение участников влияют не только нормы муниципального права, но и обычаи, политические нормы и традиции. О значении такого взаимодействия говорит С.А. Авакьян: «Думается, правовые нормы, охватываемые соответствующими институтами, живут с учетом сопутствующих им иных социальных норм, а нередко без них и вообще не применяются»³.

Взаимодействие неправовых социальных норм и норм права может проходить в различных формах. Государство, оценивая различные неправовые социальные нормы, может участвовать в обеспечении их действия. Некоторые из них государственная власть может оценить как вредные, социально опасные и установить в нормативных актах санкции за их реализацию. Так, под угрозой наказания, например, запрещена кровная месть, многоженство, разработаны правовые и организационные меры по

¹ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 76.

² Лазарев В.В. Избранные труды. [В 3 т.]. Т. II: Пробелы в законодательстве: установление, преодоление, устранение. Федеральная палата адвокатов Российской Федерации, Юрид. фирма «ЮСТ». М.: Новая юстиция, 2010. С. 384.

³ Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование (применительно к деятельности Советов). С. 84.

борьбе с антиобщественными традициями и обычаями «преступного мира» среди осужденных в местах лишения свободы. К другой части неправовых социальных норм государство проявляет безразличие. При этом законодатель намеренно может оставить какой-либо вопрос открытым, с тем чтобы предоставить его решение течению времени, или отдать его регулирование местным обычаям и традициям, если только они не противоречат нормам закона. Как пишет В.В. Лазарев: «Норма права, регулируя какое-либо отношение в целом, отдельные его стороны и проявления могут игнорировать, явно или молчаливо предполагая урегулирование их другими социальными нормами»¹. В этом случае они, не получая никакой оценки, функционируют автономно, поддерживаясь определенными социальными механизмами.

Но определенная часть неправовых социальных норм оценивается государством положительно, и это влечет их включение в действующую систему юридических норм. Такое включение возможно, на наш взгляд, двумя способами: 1) санкционированием обычаев и в ряде случаев традиций; 2) трансформацией неправовых социальных норм в правовые установления, а в рамках нашего исследования - в муниципально-правовые установления, путем включения содержания обычая в текст нормативно-правового акта.

В системе местного самоуправления органы местного самоуправления вправе санкционировать местные, исторические обычаи, этнические и национальные, а также обычаи и обыкновения в деятельности органов местного самоуправления. По этому поводу М.С. Шайхуллин отмечает: «Исследование нормативно-правовых актов и правоприменительной практики органов местного самоуправления в различных регионах России показывает, что муниципальные органы власти санкционируют два вида обычаев. Первый вид – это обычаи, способствующие развитию местного самоуправления, прочно связанные с традициями и интересами населения и действующие при непосредственном их участии. То есть для первого вида

¹ Лазарев В.В. Избранные труды. [В 3 т.]. Т. II. С. 47.

санкционированного обычая характерен признак массовости участия населения в мероприятиях, обусловленных правовым обычаем. Второй – это обычаи, действующие в органах местного самоуправления и используемые должностными лицами муниципальных органов власти в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций»¹.

Можно сделать вывод: санкционирование обычаев способствует развитию местного самоуправления, подъему меры участия населения в общественно-политических процессах, правового сознания граждан и чувства своей национальной и этнической принадлежности.

Так, постановлением Администрации муниципального образования сельское поселение Ловозеро Ловозерского района Мурманской области от 04.02.2014 г. № 20 «О подготовке и проведении Праздника Севера и традиционного Дня Оленевода в с. Краснощелье Ловозерского района»² санкционирован такой обычай коренных малочисленных народов, как гонка на оленьих упряжках. Желанием сохранить традиционный образ жизни, самобытную культуру коренных малочисленных народов Севера руководствуются и органы местного самоуправления других муниципальных образований, санкционируя обычай проведения праздника День оленевода³.

Имеется и такая практика, когда решениями органов местного самоуправления санкционируются национальные обычаи нескольких народов, проживающих на территории муниципального образования. Так, Постановлением Администрации Параньгинского муниципального района Республики Марий Эл от 12 мая 2011 г. № 191-П⁴, разрешено проведение национального праздника татар «Сабантуй» и национального праздника

¹ Шайхуллин М. С. Традиции и правовые обычаи местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений: вопросы теории и практики. С. 95.

² Официальный сайт администрации сельского поселения Ловозеро Ловозерского района Мурманской области // URL: <http://www.admsplozero.ru/normativno-pravovye-akt> (дата обращения 10.03.2014).

³ См.: Распоряжение Администрации муниципального образования город Салехард от 2 февраля 2004 г. № 75-р «О проведении праздника коренных малочисленных народов Севера День оленевода» // URL: <http://www.ural-region.net> (дата обращения 10.03.2014); Распоряжение администрации муниципального образования Шурышкарский район Ямало-Ненецкого автономного округа от 10 февраля 2012 года № 91-ра «О подготовке и проведении Дня оленевода» // URL: <http://www.admmuji.ru/> (дата обращения 10.03.2014).

⁴ Официальный сайт муниципального образования Параньгинский муниципальный район // URL: <http://www.paranga.ru/> (дата обращения 10.03.2014).

марийцев «Пеледыш пайрем», а в рамках этих праздников различных национальных обычаев (песнопений, спортивных состязаний).

Анализ муниципально-правовых актов показывает, что имеются примеры санкционирования и традиций. К примеру, в ч. 4. ст. 55 Устава муниципального образования «город Свирск» Иркутской области от 30.08.2011 года № 15/103-ДГ¹ закреплено, что муниципальная служба основана на принципе единства основных требований к муниципальной службе, с учетом исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы.

Мы в предыдущих главах своей работы уже указали на то, что при санкционировании мы имеем дело все же с обычаями, они никуда не делись. И даже в случае отсылки к нему в тексте нормативно-правового акта, обычай не теряет своих свойств, он так и остается обычаем. Но если же обычай текстуально закрепляется в нормативно-правовом акте, то здесь имеет место трансформация, при которой обычай превращается в норму позитивного права, он перестает существовать, его нет. При трансформации содержание обычая может не меняться, однако может измениться форма обычая, так как из просто нормы общественного характера он превращается в правовую норму, путем закрепления ее в актах государственных органов или органов местного самоуправления. Нашу точку зрения разделяет и О.В. Малова, которая пишет: «Большинство законодательных норм это зафиксированные обычные нормы»².

Трансформация может происходить по-разному.

1. Возможна трансформация, при которой все правило поведения будет включено в муниципально-правовую норму, т.е. изменяется сама форма социальной нормы, но не ее содержание, «правило остается прежним, но становится юридическим»³. Так, например, правило о том, что первую

¹ Свирская энергия. 12.10.2011. № 52.

² Малова О.В. Правовой обычай как источник права: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С.76

³ Авакьян С.А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании деятельности Советов / Размышления конституционалиста: избранные статьи. С. 96.

сессию совета нового созыва открывает старейший по возрасту депутат, длительное время было обычаем, но затем нашло свое отражение в некоторых регламентах муниципальных представительных органов (Алтайский край, Липецкая область и др.). В некоторых же муниципальных образованиях данный обычай утратил свое действие (например, в г. Уфе первое заседание Совета нового созыва созывает инициативная группа и открывает председатель избирательной комиссии городского округа город Уфа; председательствующим на первом заседании Совета избирается по предложению инициативной группы депутат Совета, который председательствует на заседании Совета до избрания председателя Совета¹). В других муниципальных образованиях данный обычай трансформировался в муниципально-правовую норму с возможностью альтернативного поведения - например, в соответствии Регламентом Косихинского районного Совета народных депутатов Алтайского края² дается возможность первую сессию открыть председателю избирательной комиссии или старейшему депутату нового созыва, присутствующему на сессии. А в Регламенте Верх-Катунского сельского Совета народных депутатов Бийского района Алтайского края³ закреплено, что первую сессию Совета депутатов нового созыва открывает старейший по возрасту депутат. При этом Совет депутатов вправе своим решением, принятым процедурным голосованием, поручить открытие первой сессии иному депутату.

2. Имеет место трансформация социальной неправомерной нормы и тогда, когда муниципально-правовая норма, «приходя на смену обычаю, вносит определенные уточнения, не изменяющие ни сути, ни содержания правила, но делающие конкретное правило более четким»⁴. Например, С.А. Авакьян пишет «Так, в практике Советов всегда существовал обычай

¹ Официальный сайт городского Совета г.Уфы //URL: <http://gorsovet-ufa.ru/reglament.php> (дата обращения 10.03.2014).

² Официальный сайт Косихинского района Алтайского края //URL: <http://kosiha-raion.ru> (дата обращения 10.03.2014).

³ Официальный сайт Бийского района Алтайского края // URL: <http://www.biysk.ru> (дата обращения 10.03.2014).

⁴ Авакьян С.А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании деятельности Советов/ Размышления конституционалиста: избранные статьи. С.97.

заблаговременно извещать депутатов и доводить до сведения населения о предстоящей сессии»¹. В настоящее время соответствующая норма включена в регламенты представительных органов, где названы сроки, не позднее которых должно производиться такое оповещение. Либо обычай проводить встречи с избирателями, заменен нормами, где довольно четко прописана регулярность встреч, формы и порядок отчетности перед избирателями.

Нередко и сложившаяся практика - обыкновение в деятельности Совета может трансформироваться в норму права. Так, имеющаяся практика присутствия на заседаниях совета приглашенных лиц (руководителей муниципальных учреждений и предприятий, представителей органов государственной власти и др.) может так и остаться обыкновением либо заменяется правовой нормой, включаемой в регламент. Например, в ст. 36 Регламента Совета муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан² перечисляются лица, которые могут быть приглашены на заседание Совета. В ряде регламентов закреплены правила, согласно которым приглашенным должны отводиться отдельные места (Регламент Верх-Катунского сельского Совета народных депутатов Бийского района Алтайского края, Регламент Совета депутатов муниципального образования «Какможское» Республики Удмуртии). В некоторых регламентах определен порядок утверждения состава приглашенных лиц – например, в названном выше Регламенте Совета Стерлитамакского района состав приглашенных на заседание определяется Президиумом Совета с учетом предложений постоянных комиссий Совета.

3. Может быть трансформация, в процессе которой не все элементы обычая или иной социальной нормы могут быть отражены в правовых нормах, а только часть из этих элементов, однако в норме должно присутствовать содержание обычая. Данный процесс именуется преемственностью в праве, когда объективные причины способствуют тому,

¹ Там же. С. 97.

² Официальный сайт Администрации Стерлитамакского района //URL: <http://www.str-raion.ru> (дата обращения 10.03.2014).

что происходит передача накопленного опыта из поколения в поколение, и создается нечто новое, но с элементами старого. Преемственность - это связь между явлениями в процессе развития, когда «новое, снимая старое, сохраняет в себе некоторые его элементы»¹. Преемственность в праве охватывает своим содержанием «преемственность между различными социальными регуляторами и правовыми предписаниями»². Правотворческий орган базируется на обычаях, традициях и создает норму права, которая не полностью включает в себя все содержание этого обычая или традиции, а только отдельную ее сторону. Например, в Уставе Усть-Кутского муниципального образования Иркутской области от 14 ноября 2005 г. содержится норма, согласно которой, вступая в должность, Мэр Усть-Кутского муниципального образования приносит торжественную присягу: «Вступая в должность Мэра Усть-Кутского муниципального образования, торжественно клянусь соблюдать Конституцию Российской Федерации, Устав Иркутской области, Устав муниципального образования, уважать, охранять и защищать интересы населения муниципального образования, добросовестно выполнять возложенные на меня обязанности главы муниципального образования»³. Как видим, древний обычай принесения присяги трансформировался в норму о присяге главы муниципального образования. Кроме главы муниципального образования, присягу могут приносить и депутаты представительных органов муниципальных образований. Так, в ч. 4 ст. 28 Устава муниципального образования «Город Калуга» от 23.декабря 1997 г. № 215/⁴, закреплено, что депутат Думы нового созыва приносит присягу на первом заседании Думы нового созыва. Наличие официальных символов муниципальных образований, и закрепление норм о них в Уставе - это своего рода трансформация традиций,

¹ Неновски Н. Преемственность в праве. М., 1977. С. 24.

² Головкин Р.Б. Некоторые аспекты преемственности права по отношению к иным социальным регуляторам // Юридическая техника. Ежегодник № 5. Вторые Бабаевские чтения «Преемственность в праве: доктрина, российская и зарубежная практика, техника». Нижний Новгород, 2011. С. 130.

³ Диалог ТВ. Усть-Кутская еженедельная газета. 02.12.2005. № 49.

⁴ СПС Консультант Плюс.

а обычай отмечать день города трансформировался в норму Устава муниципальных образований о дне муниципального образования (города). Такая традиция как проведение субботников это советская традиция, но преемственность она нашла в нормах о весеннем и осеннем месячнике по благоустройству муниципального образования.

Как видим, преемственность во многом определяет развитие местного самоуправления. «Преемственность в правовом развитии является более правильной стратегией, чем слепое следование по чужой асфальтовой дороге (в светлое будущее, в рай или царство демократии и свободы), высланной добрыми намерениями», - пишут А.В. Дашин и И.Б. Ломакина¹. О роли преемственности пишет и Ю.А. Тихомиров, указывая пример развития Китая: «Стремительный рывок Китая за последние десятилетия в немалой степени объясняется многовековой приверженностью страны к конфуциональной идеологии – послушание, признание и обучение. Поэтому реформы покоились на прочной «корневой системе ценностей», что не позволяло обрывать преемственность в развитии»².

Верно отмечает и Н.С. Тимофеев, что отсутствие преемственности, закрепление новых взглядов на задачи и организацию местного самоуправления ставят актуальной задачей правовой теории муниципального права необходимость переосмысления развития и уточнения концепции, отказа от не оправдавших себя подходов и определения путей дальнейшего развития местного самоуправления. При этом особую актуальность приобретает оценка муниципального опыта России, выделение объединительных черт, традиционно свойственных для России, раскрытие механизма взаимодействия публично-властных и общественных институтов современной России³.

¹ Дашин А.В., Ломакина И.Б. Обычное право и правовой обычай: от социальной мононормы к правовой нормативности. СПб.: Астерион, 2005. С. 100.

² Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование... С. 79.

³ Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 3.

Одним из таких институтов является институт схода граждан, предусматривающий совместное решение общественно значимых вопросов гражданами, проживающими на определенной территории. В разное время данный институт был известен практически всем народам. В истории нашей страны институт сходов имеет многовековую традицию. Древним аналогом этого института являются вечевые собрания, проводимые в Киевской Руси, а также в Псковской и Новгородской республиках. Далее собрания (сходы) сохранились в сельской местности. Так называемые мирские сходы — неотъемлемый институт, без которого немыслим традиционный уклад жизни русского крестьянства в рамках общины. Мирские сходы были настолько органичны и естественны для русской деревни, что они продолжали собираться у в условиях распада общины вплоть до событий октября 1917 г. и даже в первые годы существования советской власти¹. Преемниками таких сельских сходов стали общие собрания (сходы) граждан в сельских поселениях², а затем общие собрания, сходы граждан по месту их жительства³, в настоящее время сходы граждан. Как видим, обычаи и традиции сходов трансформировались и стали частью нормативного регулирования деятельности местных органов власти. Федеральный закон № 131-ФЗ в ст. 25 и ст.25.1 закрепляет существование двух типов сходов, которые имеют разное предназначение.

На местном уровне правовая регламентация сходов определяется разрабатываемыми положениями о сходах. Одновременно с этим институтом возрождается институт старост, который являлся выборным должностным лицом сельского общества. В настоящее время во многих муниципально-правовых актах находит свое закрепление этот традиционный для России институт.

¹ См.: Кочев В.А. Общие собрания, сельские сходы граждан и советы // Правоведение. 1990. № 4. С. 80–81.

² Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 марта 1927 г. «Об утверждении Положения об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях» // СУ РСФСР. 1927. №51. Ст. 333.

³ Указ Президиум Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 года «Об утверждении положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР» // Свод законов РСФСР Т. 1. М., 1988.

Опыт исторического прошлого России связан с деятельностью и таких общественных организаций, как женсоветов, которые возникли в 1919 г. и структурно входили в местные партийные органы как отделы партийных комитетов по работе среди женщин. Анализ их становления и развития показал, что они создавались по производственному и территориальному принципу. В настоящее время традиция данных общественных организаций сохранилась, они функционируют как самостоятельные общественные организации, но в некоторых муниципальных образованиях данная традиция трансформировалось в муниципально-правовые нормы о женсоветах. К примеру, в муниципальном образовании «Поселок Кировский» Камызякского района Астраханской области постановлением Администрации муниципального образования от 26.02.2013 г. № 33 утверждено Положение «О Женсовете муниципального образования «Поселок Кировский»¹.

4. Возможна трансформация нескольких обычаев в одну норму права, т.е. когда правовая норма появляется как синтез нескольких обычаев. Древний обычай голосования путем поднятия рук, или тайное голосование в настоящее время также трансформировались в муниципально-правовое установление. Например, в Регламенте Совета муниципального образования Новокубанский район Краснодарского края² закреплено правило, согласно, которому голосование на сессии Совета может проводиться открытое (путем поднятия рук), тайное или поименное. Вид самого голосования устанавливается Советом.

Трансформацию неправовых социальных норм в муниципально-правовые установления можно считать формой муниципального правоустановления. Интересен тот факт, что в юридической литературе не было попыток рассмотреть процесс муниципального правоустановления.

¹ Официальный сайт муниципального образования «Поселок Кировский»//URL: <http://mo.astrob1.ru/poselokkirovskij> (дата обращения 11.03.2014).

² Официальный сайт муниципального образования Новокубанский район //URL: <http://www.nkub.ru> (дата обращения 10.03.2014).

Может быть это связано с тем, что в науке не сложился единый подход к этому процессу, и даже ученые в области теории государства и права процесс правоустановления рассматривают в нескольких плоскостях. Одни под правоустановлением понимают процесс правотворчества¹, т.е. отождествляют эти понятия. Другие напротив, полагают, что правоустановительный процесс это завершающая стадия легализованного процесса, в результате которого в соответствии с юридически предусмотренной процедурой официально объективируются источники права, принимается и систематизируется законодательство². Имеются и такие высказывания, что правоустановление в целом, в широком смысле - это не только правотворчество, но и издание таких актов, которые лишь направлены на установление правовых норм, а также на их изменение или отмену, но не содержат как таковых норм права³.

Анализируя процесс возникновения нормы муниципального права путем трансформации, мы обращаем внимание на то, что происходит закрепление органами местного самоуправления обычного правила, ставшего общеобязательным, в тексте нормативного акта. Такое закрепление «есть признание полезности, необходимости и государственной обязательности правила поведения, ранее существовавшего в форме обычая, делового обыкновения, традиции и т.д. Оно призвано возвести в ранг права ту практику социальной регуляции, которая ранее не имела юридического характера»⁴. Нормы муниципального права вырабатываются как бы сами собой, выражая «устоявшиеся модели поведения, которые оказываются наиболее удачными, привычными и укрепляющими основания данной социальной системы. Вырабатываются эти нормы в течении долгого

¹ Например, В.С. Нерсесянц под правоустановлением имеет в виду не завершающую самостоятельную стадию, а весь правотворческий процесс в целом. См.: Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА—ИНФРА, 1999. С. 415.

² Общая теория права: Учебное пособие для вузов / С.Г. Дробязко, В.С. Козлов. 2-е изд., исправл. и доп. Минск: Амалфея, 2007. С. 145.

³ Евстигнеева. Г.Б. Судебные решения как источник права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 11.

⁴ Вопленко Н.Н. Сущность, принципы и функции права: Учебное пособие. Волгоград: Изд-во Волгоградского ун-та, 1998. С. 22.

периода времени, сохраняя самые существенные модели взаимодействия между людьми, проверяя их истинность и справедливость»¹. Верно отмечают А.В. Дашин и И.Б. Ломакина: «Игнорирование иных правообразовательных механизмов, в том числе обычно-правовых, приводит к искажению всей правовой реальности»². Однако в процессе муниципального правоустановления важная роль отводится правотворческому органу, который в актах должен реально отразить такие правообразующие факторы.

Процесс установления муниципально-правовых норм как фундаментальной основы управления в местном сообществе должен быть, по мнению С.Г. Дробязко, «особо значимым, исключительно ответственным, тщательным, многократно продуманным, всесторонне взвешенным, всеохватывающим, системным, истинным, а значит, строго научно обоснованным, в ходе которого необходимо «семь раз отмерить» и только потом «отрезать», узаконить»³. В этом ключе еще раз хочется отметить, что право есть единство объективного и субъективного. Постепенно устойчивость правил, установленных обычаями, возрастает, утверждается сознание его необходимости как важного регулятора общественных отношений, и затем только он получает внешнее выражение в муниципально-правовых актах. В литературе по муниципальному праву немало диссертационных исследований посвящено муниципальному правотворчеству⁴, но только в некоторых из них затрагивается проблема правообразования и место муниципального правотворчества в его

¹ Придворов Н.А., Трофимов В.В. Правообразование и правообразующие факторы в праве: Монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С.139.

² Дашин А.В., Ломакина И.Б. Указ.соч. С. 18.

³ Дробязко С.Г. Правообразование, правотворчество, правоустановление, их субъекты и принципы // Право и демократия: сб. науч. тр. Минск: БГУ, 2003. Вып. 14. С. 34.

⁴ Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010; Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009; Гавришев А.Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004; Масловская Т.С. Нормотворческая деятельность в муниципальных образованиях Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1999; Потапских О.А. Участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011; Сергеева К.О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013; Соловьева О.В. Муниципальное правотворчество: структурно-функциональный и понятийно категориальный состав: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007; Шкуратова Т.П. Муниципальное правотворчество: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011.

механизме¹. Так, по мнению Е.И. Сергеевой, с конституционно-правовой точки зрения правоустановление в современной России выступает как форма деятельности населения муниципального образования, органов и (или) должностных лиц местного самоуправления по принятию, изменению и отмене нормативных актов по вопросам местного значения².

Мы полагаем, что муниципальное правоустановление – это единый процесс возникновения норм муниципального права от их зарождения в реальных общественных отношениях до закрепления в соответствующих муниципально-правовых актах. Муниципальное правотворчество – только часть масштабного процесса, называемого «правообразованием», в ходе которого формируется право, так как право имеет прежде всего социальное, а не государственное происхождение. Муниципальное же правоустановление – это завершаемый процесс правообразования (от процесса естественного зарождения права до закрепления их в муниципально-правовых актах).

Однако при трансформации социальных норм в муниципально-правовые установления можно столкнуться с рядом проблем.

Во-первых, при трансформации возможна проблема вмешательства органов местного самоуправления, органов государственной власти в общественную жизнь. Создание норм права может повлечь сужение сферы неправового регулирования, и в результате возникнет ситуация «зарегулированности» общественных отношений. В этом плане важно высказывание С.А. Дробышевского, отметившего, что опасность общему благу субъектов государственного общения всегда исходила из недостаточности или чрезмерности силового давления на них посредством правового регулирования³.

¹ См., например: Каминская Е.А. Муниципальное правотворчество в механизме правообразования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013.

² Сергеева Е.И. Конституционно-правовое регулирование правоустановительной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2006 С. 8.

³ Дробышевский С.А. Политическая организация общества и право как явления социальной эволюции. Красноярск, 1995. С. 126.

Во-вторых, не все неправовые социальные нормы могут быть трансформированы в муниципально-правовые установления. Трансформируются лишь значимые, социально полезные для всей муниципальной жизни правила, в них правотворческий орган видит способность этих правил юридически упорядочить сложившиеся отношения, поэтому их и закрепляет. В большей степени трансформируются исторические и местные традиции (в форме преемственности), местные обычаи, а также обычаи и обыкновения в деятельности органов местного самоуправления. Что же касается национальных и этнических традиций и обычаев, всегда есть угроза того, что их замена муниципально-правовыми установлениями может привести к неблагоприятным последствиям и конфликтам с другими этническими группами, проживающими на территории муниципального образования. По верному замечанию С.В. Сртляна, «нельзя допустить создания «местнического» законодательства, а также доминирования правовых обычаев и традиций одних этнических групп и народностей над другими»¹. Все этносы в равной мере должны получить возможность жить в рамках той культуры, которая отвечает их духовным и религиозным потребностям. А задача органов лишь учитывать их традиции и обычаи при решении вопросов местного значения.

В-третьих, замена обычной нормы муниципально-правовым установлением может привести к сужению соответствующего института и негативно сказаться на правах субъектов муниципальных отношений. Это видно на примере норм о депутатском запросе. Так, С.А. Авакьян еще в своей давней статье «Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании деятельности Советов»² говорил о нецелесообразности возводить в норму права требования о том, что запросы вносятся по «важным» и «значительным» вопросам, иначе права депутата будут сужены. Автор отмечал, что при наличии на этот счет правовой нормы

¹ Сртлян С.В. Право и традиционный образ жизни: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. С.8

² См.: Авакьян С.А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании деятельности Советов // Размышления конституционалиста: избранные статьи. С. 94.

депутат будет вынужден сначала решать, насколько важно, значимо то, к чему он хочет привлечь внимание Совета, отсюда возможно сокращение числа запросов. А если правило, о котором идет речь, станет правовым, у Совета невольно будет возникать вопрос об отклонении запроса депутата по соответствующим мотивам. В силу всех названных причин положение о том, что запросы вносятся по наиболее значимым вопросам, должно оставаться в виде обычая. И он, надо сказать, приносит свою несомненную пользу, правильно ориентируя депутатов, но не ограничивая их инициативы, - пишет С.А. Авакьян¹. Однако, анализ некоторых муниципально-правовых актов показал, что в них и по сей день содержится норма о «важности» и «значительности» такого обращения, как депутатский запрос. Например, в Положении о депутатском запросе Совета депутатов муниципального образования Люберецкий муниципальный район Московской области, утвержденном решением Совета депутатов Люберецкого муниципального района Московской области от 20 июня 2008 г. № 304/35, под депутатским запросом понимается обращение по вопросу, имеющему большое общественное значение², а в соответствии с Положением о депутатском запросе в городском поселении Руза Рузского муниципального района Московской области, утвержденным решением Совета депутатов городского поселения Руза Рузского муниципального района Московской области от 31 мая 2007 г. № 100/20, обращение должно быть мотивированным по сути рассматриваемого вопроса, отражать действительно острую, актуальную для населения городского поселения Руза проблему и исходить из общественных интересов³.

В-четвертых, при регламентации отношений правовыми нормами, необходим учет характера таких отношений. Так, правовая регламентация общественных отношений может быть невозможна из-за нестабильности отношений или из-за наличия множества вариантов одного и того же

¹ Там же. С. 94.

² Люберецкая панорама. 10.07.2008. № 31.

³ Красное знамя. 04.08.2007. № 32. (спецвыпуск)

отношения. В таких отношениях не следует сложившуюся практику или обычай трансформировать в правовую норму. Это относится, например, к порядку подготовки сессий местных Советов: многообразные правила проверки дел, подготовки проектов решений, планирования мероприятий, предшествующих сессиям, существует практически в каждом местном совете.

В-пятых, на уровне местного самоуправления, в границах местного сообщества находят проявление и реализацию права и свободы человека и гражданина. Поэтому, при трансформации необходимо определиться с тем, в каких случаях правовое регулирование, в отличие от иного социального регулирования, уместно и не будет нарушать баланс прав и свобод человека и гражданина.

Муниципально-правовые нормы, возникшие на базе трансформации обычаев, должны быть эффективными. Она достигается, если при создании нормы учитываются следующие обстоятельства: 1) необходимость введения обычая в ранг муниципально-правовых установлений коснется всех жителей муниципального образования. Результативность муниципально-правовой нормы во многом зависит и от того, будет ли найден при ее формировании баланс социальных, национальных, политических интересов всех слоев населения; 2) на данном этапе кроме как муниципально-правовыми установлениями проблему не решить. Для этого необходимо исследовать проблемы, вызывающие потребность в правовом регулировании, и выбрать такие юридические средства, которые бы в полной мере обеспечивали их решение. При установлении потребности в урегулировании нормами муниципального права той или иной социальной проблемы во внимание должны приниматься общественная значимость последней, степень ее остроты, актуальности, а также то, что в качестве единственно возможной формы реагирования - из числа имеющихся методов воздействия - в данном случае может выступить только муниципально-правовое установление. Всегда надо иметь ввиду «последствия для всего общества в целом», а не то,

как те или иные меры отразятся на положении какой-то конкретной группы, которая может лоббировать вопрос об издании норм. При такой ситуации органы местного самоуправления начинают выполнять свои функции в интересах тех, чью деятельность они должны регулировать, а не реализовывать потребность с учетом интересов всего населения. Если же в муниципальном образовании имеется социальная группа (коренной малочисленный народ, проживающий на территории муниципального образования, иная этническая группа), то эффекта будет больше, если органы местного самоуправления смогут санкционировать обычаи, используемые этими народами.

Применительно к этому А.В. Юсупов пишет, что эффективность нормотворческого процесса можно определить как соотношение тщательно обоснованной цели нормы права, предполагающей всесторонний учет интересов, прав и свобод местного населения, потребностей всего российского общества и государства, и результатов ее применения в процессе нормативного правового регулирования муниципально-правовых отношений¹.

Подведем итог. Процесс трансформация социальных неправовых норм в муниципально-правовые нормы обеспечивает в определенной мере реализацию нормы ст. 131 Конституции Российской Федерации об учете исторических и иных местных традиций. Как справедливо отмечает Т.П. Шкуратова, разнообразие построения и соотношения составных частей уставов муниципальных образований, неодинаковая степень собственного уставного регулирования и содержания, закрепленных в них институтов, отражают исторические и иные местные традиции муниципальных образований². Трансформация социальных неправовых норм в муниципально-правовые нормы способствует развитию местного самоуправления,

¹ Юсупов А.В. Нормотворчество на уровне местного самоуправления. Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2004. С. 110.

² Шкуратова Т.П. Муниципальное правотворчество: вопросы теории и правового регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 23.

построению эффективной системы муниципально-властной организации, реализации интересов населения, сохранению юридического опыта социальной практики организации власти на местном уровне. В результате этого процесса возникают новые источники муниципального права, в которых закрепляются ценности местного самоуправления, ценности местного сообщества и ценности личности.

Следует ли ожидать в будущем трансформации социальных неправовых норм в муниципально-правовые установления? Думаем, да. Все зависит от правотворческого процесса на местном уровне, насколько возникнет необходимость замены социальных неправовых норм правовыми установлениями. В современном мире довольно часто происходит усложнение или видоизменение общественных отношений, появление новых видов, требующих регулирования. Вполне возможно, что не всегда это происходит быстро, в таком случае допустимо говорить о возможности возникновения обычаев. С.Л. Зивс так представляет путь развития обычая: «многократно повторяющаяся практика – обычай освещается нормой права. Либо конституция, либо иной законодательный акт устанавливает правовую норму, превращающую обычай в санкционированную государством практику. Но это уже не есть санкционирование обычая (в обычном смысле путем отсылки), а установление правовой нормы. Обычай в данном случае явился источником правовой нормы»¹.

Возможно, возникнет ситуация при которой органы местного самоуправления вообще откажутся от обычных правил, неправовые социальные нормы трансформируются в правовые нормы. Но может сложиться и ситуация, при которой трансформированные муниципально-правовые нормы не смогут обеспечить эффективность правового регулирования, и тогда на их основе возникнет вновь обычай или обыкновение. И тогда «правотворческий орган должен принять одно из трех решений: закрепить либо пресечь обычай, вообще не издавать правового

¹ Зивс С.Л. Источники права. М.: Издательство «Наука», 1981. С. 159.

предписания»¹. Очень тонко подметил «судьбу» некоторых обычаев С.А. Авакьян: «от обычая – к норме права, на базе правовых норм – новые обычаи, затем вновь правовая норма»².

4.2. Проблема отказа от муниципально-правовых норм в пользу иных социальных регуляторов

Поступательное развитие местного самоуправления невозможно без адекватного правового регулирования, которое в Российской Федерации осуществляется нормативными правовыми актами Федерации, ее субъектов, а также муниципальными правовыми актами.

Муниципально-правовое регулирование - это специфический процесс по организации общественных отношений «(определяемых через понятия «вопросы местного значения» и «делегирующие государственные полномочия») в интересах местного сообщества и в целях соблюдения прав и свобод человека и гражданина»³, путем установления правовых норм.

В этой сфере находятся отношения, составляющие предмет муниципально-правового регулирования, а именно: отношения по организации муниципальной власти в конкретном муниципальном образовании; отношения по поводу решения вопросов местного значения и осуществления отдельных переданных государственных полномочий; и отношения по решению местных задач, обусловленных местными обычаями, традициями и особенностями.

Часть этих отношений урегулирована Конституцией Российской Федерации, нормами Федерального закона № 131-ФЗ, нормами иных, отраслевых, законов, нормами законов субъектов РФ и нормами, которые содержатся в собственных муниципальных нормативно-правовых актах. Это

¹ Авакьян С.А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании деятельности Советов // Размышления конституционалиста: избранные статьи. С. 99.

² Там же. С. 100.

³ Горбуль Ю.А. Муниципальное правовое регулирование (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. С. 10.

отношения, связанные с решением вопросов местного значения, с осуществлением переданных государственных полномочий, отношения по организации муниципальной власти.

Муниципально-правовое регулирование этих отношений носит вторичный характер, учитывая специфику определенного муниципального образования, оно детализирует федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ. Так, например, решение об установлении нового местного налога может быть принято, после того как данный вид налога будет включен в Налоговый кодекс РФ.

Другая часть отношений, составляющих предмет муниципально-правового регулирования, урегулирована лишь собственными нормами, это касается отношений по решению местных задач, обусловленных местными обычаями, традициями и особенностями, которые и отражаются в нормативных актах конкретных муниципальных образований. Здесь государство сознательно не регулирует своими актами некоторые общественные отношения, ограничиваясь установлением их основ, а подробное регулирование передает на муниципальный уровень. Не исключается регулирование и других отношений, «которые, хотя напрямую и не отнесены к вопросам местного значения, но тесно с ними связаны и не получили содержательной регламентации в действующем законодательстве, если при этом муниципальное образование не вторгается в компетенцию иных публичных субъектов»¹. В этом случае мы говорим о первичном муниципально-правовом регулировании, пределы которого определены законодательством, и сферой неправового регулирования.

Но в сферу муниципально-правового регулирования входит еще одна часть отношений, которые могут и должны быть урегулированы собственными нормами, но не урегулированы ими. На наш взгляд эта часть отношений в свою очередь в зависимости от необходимости их правового

¹ Джагарян А.А. Муниципальное правотворчество: природа, специфика, эффективность // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 8.

регулирования собственными муниципально-правовыми нормами может быть поделена на две группы.

В первой группе находятся отношения, урегулированные государственными правовыми нормами и которые могут и должны быть урегулированы муниципально-правовыми нормами, но не урегулированы ими. Все зависит от того, насколько отношения нуждаются в дополнительном муниципально- правовом регулировании.

Но отказываться от муниципально-правового регулирования таких общественных отношений, нужно с осторожностью, так как у собственных муниципально-правовых норм свое предназначение в таком регулировании: они дополняют государственное правовое регулирование, реализуют нормы отраслевого законодательства. От принятия органами местного самоуправления муниципально-правовых норм зависит не только решение вопросов местного значения, но и реализация задач и функций местного самоуправления.

Отсутствие муниципального нормативного правового акта по вопросам, по которым издание акта обязательно свидетельствует о ненадлежащей работе выборных должностных лиц, депутатского корпуса, местной администрации и может стать основанием для применения санкций по отношению к ним. Так, например, неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации может служить основанием для удаления главы муниципального образования в отставку (п.2.ч.2.ст. 74.1) . Непринятие на муниципальном уровне нормативных актов об утверждении и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов, порядке

владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, генеральном плане поселения, о правилах землепользования и застройки, нормативно-правового акта об утверждении местных нормативов градостроительного планирования поселений, организации благоустройства и озеленения территории поселения может вообще поставить под вопрос само существование муниципального образования.

Следовательно, органы местного самоуправления не могут отказаться от непринятия тех муниципально-правовых актов, принятие которых обязательно, а именно от тех которые обеспечивают нормальное функционирование всей системы муниципальной власти, способствуют как решению вопросов местного значения в интересах всего населения и так и осуществлению отдельных государственных полномочий, создают условия для участия населения в осуществлении властной деятельности, исходя из особенностей института местного самоуправления.

Во второй группе находятся отношения, которые могут и должны быть урегулированы собственными муниципально-правовыми нормами, но не урегулированы ими, и не урегулированы вообще никакими нормами права. Однако, это не исключает того, что отношения тем не менее регулируются иными социальными неправовыми нормами, в виду того, что любое отношение находится в сфере нормативной регуляции.

Можно ли отказаться от муниципально-правового регулирования данных отношений, ведь отказываясь, органы местного самоуправления разрешают регулирование их иными социальными неправовыми нормами. Это касается в первую очередь отношений, связанных с историческими, местными традициями, особенностями народов, проживающих на территории данного муниципального права. Возможно, оставляя вопрос для регулирования общественных отношений иными неправовыми нормами, орган местного самоуправления желает добиться большего эффекта, так как «позитивное право самостоятельно не способно справиться с задачами должного обеспечения правового регулирования и достижения правопорядка

без использования возможностей обычного права или отдельных его элементов»¹. При помощи только муниципально-правового правового регулирования достигнуть полного общественного согласия и удовлетворения интересов всех групп, слоев населения затруднительно, оно всегда должно дополняться факторами иного социального воздействия, так как вне зависимости от них оно не функционирует.

Таким образом, отказываясь от регулирования муниципальными нормами определенных отношений, находящихся в сфере муниципально-правового регулирования, с возможностью урегулирования их иными социальными неправовыми нормами, органы местного самоуправления тем самым обеспечивают и реализацию положения об учете местных, исторических и иных традиций и особенностей. Особо это может касаться коренных малочисленных народов, для которых, по словам С.В. Сртлян, «традиционно-правовые нормы представляют собой не пережиток, а живую правовую материю, реально регулируемую общественные отношения и на практике имеющую для представителей указанных групп не меньшее, а часто большее значение, чем право официальное»². Однако есть и другие примеры. Так, в Уставе городского округа Барнаул Алтайского края от 10.06.2005 № 133³ записано, что исходя из исторических и культурных традиций, один из выходных дней августа или сентября считается Днем города Барнаула. Подобная норма содержится и в Уставе муниципального образования город Яровое Алтайского края от 27 апреля 2010 г. № 92⁴: «Исходя из исторических и культурных традиций, один из выходных дней августа или сентября считается Днем города Яровое». Следовательно, правотворческий орган намеренно не установил точный День города с тем, чтобы его

¹ Коновалова А.С. Обычное право в российской правовой жизни: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 13.

² Сртлян С.В. Указ. соч. С. 8.

³ Вечерний Барнаул. 15.07. 2008. № 103., Вечерний Барнаул. 11.08.2005. № 118. (опубликованы главы I - III), Вечерний Барнаул. 16.08.2005. № 120. (опубликованы главы IV - VI), Вечерний Барнаул. 17.08.2005. № 121 (опубликованы главы VII - X), Вечерний Барнаул. 18.08.2005. № 122. (опубликованы главы XI - XIV).

⁴ Яровские вести. 17.05.2010. № 34.

отмечали исходя из сложившихся в городе Барнаул и городе Яровое традиций.

Отказаться от муниципально-правовых установлений можно и при регулировании отношений в системе органов местного самоуправления, которые складываются между самими органами местного самоуправления и отношений, складывающихся при исполнении полномочий должностными лицами данных органов. Но деятельность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления по осуществлению полномочий в отношении населения должна быть четко регламентирована, ввиду необходимости реализации прав граждан при обращении в органы местного самоуправления. Социальные неправоновые нормы могут найти свое отражение непосредственно в самой организационной структуре исполнительно-распорядительного органа, и в деятельности представительного органа. Данное утверждение может подтверждено следующими словами С.А. Авакьяна: «Роль обычаев в деятельности Советов обусловлена и живым, весьма подвижным ее характером. Советы в своей деятельности опираются на нормы права, однако могут найти и не предусмотренные законом, но и не противоречащие ему средства и формы оперативной деятельности, которые помогут успешнее справиться с заданиями, добиться более высоких результатов, укрепить связи с населением и т.п. Возможность появления новых правил деятельности Советов в виде обычаев и традиций наряду с нормами права в принципе всегда должна иметься в виду как одна из особенностей их развития, обусловленная творческой природой самих Советов»¹.

Так, орган местного самоуправления может сам выбрать такую концепцию регулирования, которая заведомо предполагает отказ от соответствующих муниципально-правовых норм. Такое «молчание» правотворческого органа означает, что он по каким-либо обстоятельствам не

¹ Авакьян С.А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании деятельности Советов. С. 93.

считает нужным детализировать правовое регулирование с помощью правовых предписаний, он как бы заранее предполагает, что общественные отношения будут урегулированы иными социальными неправовыми регуляторами. Не всегда правотворческий орган может предусмотреть всего многообразия обстоятельств, подлежащих правовому регулированию, или не считает нужным их регулировать в связи с очевидностью.

Правотворческий орган вправе отказаться от принятия в целом муниципально-правового акта, регламентирующего определенную область отношений. Например, в муниципальном образовании городской округ город Стерлитамак отсутствует Положение о порядке работе с наказами избирателей. Отсутствуют нормы о наказах избирателей и в Регламенте работы совета и в Положении о статусе депутата совета. Только в Положении о помощниках депутатов Совета городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета от 10 июня 2008г. № 2-12/7з¹, закреплено право помощников проводить предварительный прием избирателей и иных лиц, а также присутствовать на встречах депутата с избирателями. И при этом помощники формируют программы по наказам избирателей. Получается, что сама же работа депутатов с наказами осуществляется на основании тех обыкновений и обычаев, которые сложились в деятельности работы еще советов народных депутатов.

Однако в целом, принимая муниципальный правовой акт, органы местного самоуправления вправе не включить в него определенную норму, регулиющую отдельную сторону общественного отношения. Так, закрепляя различные стороны деятельности органов местного самоуправления, способы взаимодействия представительных органов и исполнительно-распорядительных, правотворческий орган вправе не включить в муниципальный нормативный правовой акт норму,

¹ Официальный сайт Совета городского округа город Стерлитамак //URL: <http://sovet.sterlitamakadm.ru> (дата обращения 10.03.2014).

регулирующую отдельную сторону таких взаимоотношений, ввиду возможного наличия на местах сложившейся практики взаимодействия. Например, в городском округе Домодедово Московской области закреплены формы взаимодействия депутатов Совета городского округа с администрацией городского округа. В частности депутаты пользуются правом внеочередного приема руководителем администрации городского округа, руководителями органов администрации городского округа. Депутат вправе прийти на прием вместе с лицами, необходимыми для разрешения вопроса, причем среди форм взаимодействия закреплена возможность совместно с администрацией решения кадровых вопросов¹.

Но, например, в городе Иркутске сходные отношения между депутатами городской Думы города Иркутска и руководителем администрации города Иркутска вероятно регулируются сложившимися обыкновениями, так как аналогичные нормы отсутствуют в Уставе города Иркутска, в Регламенте городской Думы города Иркутска, в Регламенте работы Администрации городского округа Иркутска, даже в Положении о статусе депутата Думы города Иркутска. Получается, что правотворческий орган города Иркутска сознательно не включил нормы о подобном взаимодействии, оставив такие отношения для регулирования обычной практикой, которая сложилась или сложится у администрации с составом выборного органа.

От ситуации полного сознательного отказа от муниципально-правовых установлений следует отличать ситуацию неполного регулирования общественных отношений, уже находящихся в сфере муниципально-правового регулирования. В случае такой «недоурегулированности» правотворческий орган вправе оказаться от издания нормы, способной устранить недоурегулированность, и тем самым разрешить восполнение пробела применением обычных норм. К примеру, в Положении от 22 мая

¹ Решение Совета депутатов городского округа Домодедово Московской области от 07.06.2012 № 1-4/461 «Об утверждении Регламента Совета депутатов городского округа Домодедово Московской области» // Призыв. 19.06.2012. № 63.

2012 г. № 432 «О наказах избирателей депутату Думы Надеждинского муниципального района Приморского края»¹ отсутствуют нормы относительно того, в течение какого срока могут быть даны наказания избирателей: в течение срока полномочий депутата Думы города или они могут быть даны также в течение предвыборной кампании кандидату в депутаты. Также существует пробел относительно того, как быть, если депутат Думы города избран повторно, а в течение предыдущего своего срока он не выполнил наказ, вправе ли он ходатайствовать о принятии данного наказа в течение нового срока своих полномочий?

Имеются и другие примеры. Так, из текста Положения от 25 ноября 2010 г. № 108 «О порядке рассмотрения депутатских запросов и обращений депутатов Собрании депутатов Верхнеуфалейского городского округа Челябинской области»² не совсем ясно: по результатам рассмотрения депутатского запроса направляются ли должностным лицам рекомендации о принятии определенных мер и соответственно предоставляется ли ответ по принятым мерам. Однако в самом Положении говорится о том, что запрос является крайним средством депутатского воздействия, и ему должны предшествовать все возможные иные меры разрешения возникшей проблемы, в том числе и ставшей предметом депутатского обращения. Следовательно, результат этого запроса должен заключаться именно в принятии необходимых мер теми, кому он был направлен. А Положение от 31 мая 2007 г. № 100/20 «О депутатском запросе в городском поселении Руза Рузского муниципального района Московской области»³ вообще не содержит норму, которая закрепляет право Совета депутатов ответ на запрос признать неудовлетворительным, т.е. получается, что депутаты всегда должны быть удовлетворены ответом на запрос. Думаем, что данные пробелы в деятельности представительных органов восполняются обычаями и

¹ Трудовая слава 24.05.2012.

² Официальный сайт Администрации Верхнеуфалейского городского округа // URL: <http://www.ufaleyadmin.ru/> (дата обращения 12. 03.2014).

³ Красное знамя. 04.08.2007. № 32. (спецвыпуск)

сложившейся практики работы депутатов с запросами и обращениями граждан.

В своей деятельности старосты населенных пунктов сельского поселения вправе руководствоваться сложившимися обычаями, например, обычаями проведения совместных собраний с целью решения вопросов местного значения сельского поселения в целом. Так, анализ норм ряда Положений о старостах населенных пунктов сельских поселений показал, что в них отсутствуют нормы о совместных действиях старост населенных пунктов, образующих одно сельское поселение. Тем не менее совместная слаженная работа всех старост обеспечит решение вопросов местного значения сельского поселения, создаст благоприятную обстановку в муниципальном образовании. К примеру, в Положении о старостах населенных пунктов муниципального образования сельское поселение Кутузовское Солнечногорского муниципального района Московской области от 27.02.2010 № 29 закреплено, что старосты образуют собрания старост, которые проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в год, и с принятыми решениями по вопросам, относящимся к ведению старост, собрание старост вправе обращаться в Совет депутатов муниципального образования сельское поселение Кутузовское, в администрацию муниципального образования сельское поселение Кутузовское, ее отделы, а также обращаться в компетентные органы, организации, учреждения¹.

Но в использовании обычаев и обыкновений при восполнении пробелов надо быть предельно осторожным. «Ведь обычная практика, - пишет С.А. Авакьян, - может изменить все что угодно, вплоть до системы властей»². Так, отсутствие нормы о доведении до сведения жителей муниципального образования запроса депутатов и ответа на него путем опубликования материалов в средствах массовой информации может повлечь

¹ Официальный сайт Кутузовского сельского поселения// URL: <http://www.k1812.ru/> (дата обращения 13.03.2014).

² Авакьян С.А. С. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 4.

негативную практику утаивания от населения «грешков» в деятельности органов публичной власти, и тем самым свести принцип открытости публичной власти на нет. Подобное требование, например, отсутствует в нормах о депутатском запросе, содержащихся в Регламенте Совета городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан от 09.09.2008 г. № 2- 22/9з¹. Примечательно, что кроме данного Регламента депутатский запрос в городском округе Стерлитамак больше никакими правовыми нормами не регламентируется.

Таким образом, при имеющейся недоурегулированности отказаться от муниципально-правовых установлений в пользу иных социальных неправовых норм возможно при соблюдении следующих условий: если это будет способствовать решению вопросов местного значения; если это обеспечит нормальное функционирование институтов местной публичной власти; если это не нарушит права и свободы человека и гражданина; если не будет противоречить нормам права. В противном случае пробел должен быть восполнен в результате правотворческой деятельности органов местного самоуправления, т.е. путем издания правовой нормы.

Если отношения уже урегулированы собственными нормами, то отказ от муниципально-правовых установлений может быть выражен в форме отмены имеющегося муниципального правового акта. Данное право закреплено ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ, где сказано, что муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц - органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к

¹ Стерлитамакский рабочий. 19.09.2008. № 60.

полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта.

Отменить свои акты органы местного самоуправления могут, во-первых, если они противоречат действующему законодательству. Например, в целях приведения соответствия правовых актов г. Перми к действующему законодательству глава администрации г. Перми Постановлением от 10 сентября 2008 г. № 887 отменил Постановление администрации города от 05.06.2000 № 236 «Об образовании Совета по координации проведения допризывной подготовки и призыва граждан в Вооруженные Силы Российской Федерации в городе Перми»¹.

Во-вторых, если муниципально-правовые установления неоправданно «вторглись» в сферу неправового регулирования при первичном муниципально-правовом регулировании общественных отношений, и это со временем стало очевидным, такие установления могут быть отменены органами местного самоуправления. Иначе говоря, муниципально-правовое регулирование не может строиться по принципу отрицания роли иных социальных норм, если в последних есть необходимость. Впрочем, не может быть и противоположного – отказа от правового регулирования при его необходимости по мотиву доказываемой, но не очевидной пользы иных социальных норм. Субъект муниципальных отношений здесь находится в такой ситуации выбора той меры социального поведения, которая – как пишет С.В. Бирюков – наиболее отражает его интерес². В данной связи имеет значение социальная сила муниципально-правовой нормы по отношению к силе других социальных, т.е. неправовых, регуляторов. Если социальная сила муниципально-правовой нормы окажется слабее, чем сила иных неправовых социальных норм, складываются условия для того, чтобы в ходе отрицания муниципально-правовой нормы она была заменена иной мерой социального

¹ Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 16.09.2008. № 68.

² Бирюков С.В. Указ.соч. С.129.

поведения. Конечно, такое может иметь место в отношениях с какой-либо определенной социальной группой, которая посчитала, что действие муниципально-правовой нормы или акта вступило в противоречие с их национальными обычаями и традициями. Например, орган местного самоуправления издает норму о запрещении проведения на территории муниципального образования какого-либо этнического, национального или религиозного праздника, но жители тем не менее, сохраняя традиции, проводят этот праздник. В этом случае правотворческий орган должен оценить всю степень такого отрицания. Если орган местного самоуправления признает ошибочность такого акта, то возможна его отмена в интересах населения с целью сохранения традиций и обычаев, при условии, что это не противоречит законодательству РФ и ее субъектов.

Если же местное сообщество отрицает муниципально-правовую норму в силу того, что жителям «не нравится жить по правилам», а норма легальна и легитимна и требует своей реализации, следует осознавать, что нарушение нормы права, какой бы несовершенной она ни была, является все же правонарушением.

В-третьих, в случае наличия огромного массива норм, подробно регулирующих те или иные стороны деятельности местных публичных институтов, органы местного самоуправления имеют право отменить ряд норм, конкретизирующих общие правила. Н.П. Алешкова такие акты назвала «занормированными» правовыми актами — актами, очень подробно предписывающими какие-либо действия, не позволяющими субъектам правоотношений иного поведения даже в тех случаях, когда это необходимо¹.

Анализ ряда муниципально-правовых актов показал, что представительные органы не идут по пути отмены таких «занормированных» актов, а наоборот создают все более разнообразные положения и правила, которые можно назвать «инструкциями» по отдельному вопросу. Но мы

¹ Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия». 2012. С. 187.

думаем, что органам местного самоуправления следует отказаться от подобной практики и дать возможность решать вопросы исходя из сложившейся практики и обычаев.

Сама работа органов местного самоуправления предполагает учет «человеческого фактора», постоянную связь с населением, удовлетворение интересов всех слоев населения, иначе работа депутатов и выборных лиц превратится в работу чиновников, задача которых не выходить за рамки инструкций.

К примеру, Регламентом Рязанской городской Думы от 9 декабря 2010 г. № 708-І¹ в п. 5 ст. 28.закреплялось, что порядок деятельности комитетов и комиссий Рязанской городской Думы определяется соответствующими положениями. Следовательно, подробно деятельность комитетов должна была регулироваться и положениями о них, при том, что в самом Регламенте в ст. 29 определяются полномочия постоянных комиссий, в ст. 30 полномочия председателя постоянных комиссий, в ст. 31 организация работы постоянных комиссий, в ст. 32 порядок совместных заседаний постоянных комитетов и комиссий. Решением Рязанской городской думы от 24.10.2013 г. № 72-ІІ² п. 5 ст. 28 был исключен. Таким образом, особенности организационной деятельности того или иного постоянного комитета в городе Рязани регулируются статьями Регламента. Отдельного положения о постоянных комитетах нет, и, следовательно, можно предположить, что разные стороны деятельности в комитетах регламентируются сложившейся практикой с учетом имеющихся особенностей.

Нередко «занормированность» имеет место и в основном нормативном акте - уставе муниципального образования. Например, ст. 63 Устава городского округа Барнаул Алтайского края посвящена иным органам местного самоуправления, среди которых отраслевые (функциональные) органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-

¹ Рязанские ведомости. 19.12.2010. № 221.

² Рязанские ведомости. 01.11.2013. № 213.

распорядительную деятельность в определенной сфере управления городом (комитеты), и территориальные органы местного самоуправления, обеспечивающие комплексное управление территориями. При этом начиная со ст. 63.1 по 63.15 перечисляются все комитеты с подробным описанием их полномочий. Однако Устав муниципального образования это основной документ, а вот сама организационная структура тех или иных органов, полномочия должны определяться положениями о них, а положения должны разрабатываться в соответствии с требованиями Устава, действующего законодательства и с учетом местных условий. Иначе придется в Устав постоянно в связи с изменившимися условиями и законодательством вносить изменения и дополнения, как это случилось с вышеприведенным Уставом, когда решениями городской Думы от 10.06.2010 № 304, 25.03.2011 № 483, 24.02.2012 № 682 в ст. 63 вносились изменения относительно создания или упразднения отдельных комитетов. Как верно отмечает Н.П. Алешкова: «Устав не разновидность информационного справочника или сборника цитат, поэтому в его содержании не должно быть норм, включенных по принципу «на всякий случай»¹.

Таким образом, анализ вышеизложенного, позволяет нам сделать следующие выводы:

1) Отношения, находящиеся в сфере муниципально-правового регулирования, должны быть урегулированы нормами муниципального права. Значение муниципальных правовых актов в том, что в них присутствует не только «власть авторитета» местного самоуправления, но и авторитет, сила муниципальной власти как особой публичной власти, находящейся в единой системе народовластия², через них воплощаются действия уполномоченных органов по управлению муниципальным образованием. Именно через муниципально-правовые установления осуществляется реализация прав и свобод граждан. Отмечая значение

¹ Алешкова Н.П. Указ.соч. С. 85.

² Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 168.

муниципального правотворчества для каждого конкретного муниципального образования, и для развития государства в целом, Н.П. Алешкова пишет о том, что это механизм правового регулирования вопросов, находящихся вне поля зрения государства, но имеющих значение для местного сообщества, это сигнал государству о возникновении принципиально новых отношений, развитие или сдерживание которых требует государственного вмешательства, либо о необходимости корректировки правового регулирования ранее существовавших отношений, это процесс детализации установленных на государственном уровне процедур с учетом местных особенностей¹.

2) Регулирование публичных отношений иными социальными неправовыми нормами в сфере муниципальной жизни ограничено рамками действующего законодательства и рамками собственных муниципальных нормативных актов. Следовательно, такое неправовое регулирование муниципальных отношений должно быть разрешено лишь в целях учета исторических и местных традиций, а также особенностей самих органов местного самоуправления. Однако никогда не удастся избежать регулирования общественных отношений социальными неправовыми нормами, всегда возникнут те ситуации, когда возникнет пробел и он будет восполнен сложившейся практикой и установившимися обычаями.

3) Отказаться от муниципально-правовых установлений в пользу иных социальных неправовых норм уже в урегулированных отношениях можно лишь при соблюдении в совокупности следующих условий: 1) если мы имеем дело с первичным муниципально-правовым регулированием отношений; 2) если это будет способствовать учету местных, исторических и иных традиций и особенностей в интересах населения; 3) если такой отказ не будет признан как неисполнение полномочий органами местного самоуправления

¹ Алешкова Н.П. Роль муниципального правотворчества в регулировании общественных отношений // Вестник Академии. 2010. № 2. С. 82.

по решению вопросов местного значения, обусловленных местными и иными традициями, обычаями и особенностями.

Отказаться от регулирования собственными нормами неурегулированных отношений, находящихся в сфере муниципально-правового регулирования в пользу иных социальных неправовых норм, возможно, если: 1) отношения связаны с местными историческими и иными традициями и особенностями; 2) не будут ущемлены права населения; 3) в результате социальное неправовое регулирование не вступит в противоречие требованиями действующего законодательства.

Обычаи, традиции, обыкновения подлежат применению в сфере муниципально-правового регулирования, в пределах определяемых законодательством и собственными муниципальными правовыми актами, и являются действенным средством восполнения пробелов. Однако нельзя злоупотреблять постоянным отказом от муниципально-правовых установлений в пользу иных социальных неправовых норм.

В современных условиях муниципально-правовые нормы и иные социальные неправовые нормы должны сосуществовать и взаимодополнять друг друга как компоненты единого целого – нормативной регуляции муниципального образования.

Заключение

Проведенное в рамках настоящей работы исследование позволяет говорить о том, что муниципальное право в системе публичного регулирования общественных отношений занимает определенное место, предопределенное его характеристиками как самостоятельной отрасли права, имеющей комплексный характер.

В системе публичного регулирования общественных отношений различаются публично-неправовая сфера, где отношения урегулированы социальными неправовыми нормами, и публично-правовая сфера, где отношения урегулированы нормами права, но при этом допускается дополнительное регулирование данных отношений и иными неправовыми нормами. Публично-правовая сфера представляет собой область потенциальных правоотношений, которые урегулированы или могут быть урегулированы как нормами, изданными государством, так и нормами, изданными в процессе муниципального правотворчества.

Особенность муниципального права в том, что внутри системы муниципального права имеются два уровня норм, и соответственно можно говорить о двух видах публично-правового регулирования отношений в системе местного самоуправления: государственно-правовом регулировании и муниципально-правовом регулировании. Под муниципально-правовым регулированием следует понимать санкционированное государством регулирование отношений в системе местного самоуправления нормами, изданными органами и должностными лицами конкретных муниципальных образований, а также населением. Тем самым в системе муниципального права различается «собственно муниципальное право», как совокупность собственных норм, регулирующих лишь определенную группу общественных отношений, и другая ее часть, куда входят нормы, установленные органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. У собственно муниципального права имеется свой предмет

регулирования, который и совпадает с предметом муниципально-правового регулирования. Таким образом, следует различать предмет муниципального права и предмет муниципально-правового регулирования – они соотносятся как целое и часть.

Предметом муниципально-правового регулирования, по нашему мнению, являются следующие группы общественных отношений: а) отношения по поводу организации муниципальной власти; б) отношения по поводу решения вопросов местного значения; в) отношения по осуществлению переданных государственных полномочий; г) отношения по решению местных задач, обусловленных местными традициями, обычаями и особенностями.

Назначение и активная роль муниципального правового регулирования в упорядочении общественных отношений раскрывается через его функции. Функции муниципального правового регулирования во многом определяются той целью, которая достигается при осуществлении данного вида правового регулирования общественных отношений. Целью муниципального правового регулирования является закрепление и гарантирование тех прав и свобод человека и гражданина, которые обеспечивают возможности населению муниципальных образований участвовать в решении вопросов местного значения и беспрепятственно осуществлять свою личную свободу в условиях гарантированной безопасности и неприкосновенности личности человека в местном сообществе.

Правовое обеспечение формирования и развития отношений в системе местного самоуправления базируется на принципах муниципально-правового регулирования, которые используются в качестве базиса для построения норм в рамках муниципального права. Они отражены в соответствующих нормах, направленных на регулирование отношений в системе местного самоуправления. В отличие от них принципы муниципального права - это уже нашедшие воплощение в Европейской Хартии местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, Федеральном законе № 131-ФЗ

основные положения, которые отражают содержание данной отрасли. Взаимосвязь между ними иллюстрируется фактом, согласно которому принципы муниципального права, являясь своеобразным каркасом законодательных актов, претворяются в жизнь за счет определения принципов правового регулирования.

Муниципальное право, являясь самостоятельной отраслью права, в своих нормах отражает публичные интересы, но не все, а преимущественно те из них, которые выявляются в рамках предмета его регулирования. При решении вопросов местного значения, в процессе муниципально-правового регулирования необходимо учитывать публичные интересы государства, интересы самого муниципального образования как территориального института, интересы в целом местного сообщества, или населения муниципального образования, а также публичные интересы отдельных групп и слоев населения. При этом согласование всех публичных интересов в системе местного самоуправления должны обеспечить органы местного самоуправления.

Предмет муниципального права неразрывно связан с методом правового регулирования. Особенность муниципального права заключается в том, что в отличие от других отраслей права, где преобладает тот или иной метод (в административном императивный способ преобладает, в гражданском - диспозитивный), в муниципальном праве налицо специфическое сочетание этих методов: доминирование императивного метода и активное использование диспозитивного метода. При этом муниципальному уровню нормативной регламентации местного самоуправления свойственно наличие и метода саморегулирования, как самостоятельного в рамках закона определения на муниципальном уровне субъектами местного самоуправления своих прав, обязанностей и ответственности, без вмешательства органов государства. Особая роль в муниципальном правовом регулировании принадлежит уполномочивающим нормативным средствам, наилучшим образом позволяющим воплотить идеи

самоорганизации и саморегулирования в местном сообществе. Развитие дозволительных начал является одним из главных направлений совершенствования муниципального правового регулирования. Формами выражения и закрепления дозволений выступают разнообразные нормативные регулятивные средства, обладающие в муниципальном правовом регулировании определенной спецификой.

Поскольку муниципальное правовое регулирование предполагает активность населения, конкретных жителей, их непосредственное решение вопросов местного значения, то в правовом регулировании на местном уровне на первый план должна выходить необходимость создания мотивов, стимулов, условий, побуждающих каждую личность к правомерному использованию юридических процедур для достижения определенных интересов, а также к раскрытию своих способностей и социальной активности.

Комплексный характер муниципального права проявляется в том, что при регулировании отношений в системе местного самоуправления нормы муниципального права применяются согласованно с нормами иных отраслей права, либо воздействие всех норм происходит комплексно.

Особенность местного самоуправления заключается в том, что именно на этом низовом уровне, должны быть удовлетворены все потребности граждан, реализованы их интересы и обеспечен учет национальных, этнических, местных традиций, обычаев и особенностей. Сама деятельность органов местного самоуправления предполагает постоянную связь с местным сообществом и соответственно, в каждом муниципальном образовании может сложиться своя собственная практика взаимоотношений, свои правила в деятельности органов местного самоуправления. Следовательно, наряду с муниципально-правовым регулированием находят свое проявление и иное неправовое публичное регулирование общественных отношений в муниципально-правовой сфере. Безусловно, неправовая сфера это господство неправовых норм, эта сфера не должна сужаться за счет желания

урегулировать отношения при помощи норм права. Но в муниципально-правовой сфере параллельно могут сосуществовать различные социальные нормы, если конечно, имеется на это соответствующее санкционирование (молчаливое, путем отсылки к ним в тексте нормативного акта). При этом часть из них со временем может отмереть ввиду неиспользования их, часть норм, признанных органами местного самоуправления, может трансформироваться в муниципально-правовые установления. Либо наоборот, может произойти отказ от муниципально-правовых установлений в пользу обычных норм. Социальные неправоновые нормы в системе местного самоуправления, таким образом, могут выступать в качестве самостоятельных регуляторов общественных отношений в неправоновой сфере, в муниципально-правовой сфере они могут дополнять существующее регулирование либо выступать в качестве регуляторов при отсутствии соответствующей муниципально-правовой нормы.

Но мы должны всегда помнить о том, что многие аспекты муниципальной жизни охватываются правом, и должны быть охвачены им, в целях реализации прав граждан на местное самоуправление, эффективного решения вопросов местного значения, удовлетворения всех публичных интересов. И задача не в том, чтобы отказаться от муниципально-правового регулирования в пользу иных социальных неправоновых норм, или наоборот, отказаться полностью от социальных неправоновых норм в пользу лишь муниципальных правовых установлений, сколько в установлении параметров и пределов муниципально-правового регулирования. Необходимо искать конструктивные пути воздействия муниципального права на отношения в системе местного самоуправления, чем отгораживать местное самоуправление от муниципально-правовых норм.

Поэтому соединение муниципально-правового регулирования и иных видов публичного регулирования местного самоуправления как раз и является предпосылкой лучшей основы функционирования муниципального образования, гармонии в жизни местного сообщества.

Библиография

Правовые акты

1. Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
3. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. (ред. от 12.03. 2014) № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ .1998. № 31. Ст. 3823.
5. Водный кодекс Российской Федерации // Российская газета. 08.06.2006. №.121.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
8. Жилищный кодекс Российской Федерации // Российская газета. 12.01.2005. № 1.
9. Земельный кодекс Российской Федерации // Российская газета 30.10. 2001. - Федеральный выпуск №2823.
10. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.
11. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.
12. Лесной кодекс Российской Федерации // Российская газета. 8 12.2006. - Федеральный выпуск №4243.

13. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) // СЗ РФ. 2000. № 32 .Ст. 3340.
14. Семейный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
15. Трудовой кодекс Российской Федерации// СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
16. Федеральный закон РФ от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» // Российская газета. 03.12.2010. № 274.
17. Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. (ред. от 28.12.2013) № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.
18. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. №205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4174.
19. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.
20. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.
21. Федеральный закон от 02 марта 2007 г. (ред. от 04.03.2014) №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

22. Федеральный закон от 24 июля 2007г. (ред. от 28.12.2013) №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.
23. Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 1 (часть I). Ст. 34.
24. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. (ред. от 28.12.2013) № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.
25. Федеральный закон от 02 мая 2006 г. (ред. от 02.07.2013) № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
26. Федеральный закон от 21 июля 2005г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд») // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105. (утратил силу)
27. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. (ред. от 28.12.2013) № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
28. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. (ред. от 28.12.2013) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822
29. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. (ред. от 21.02.2014) № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
30. Федеральный закон от 20 мая 2002 г. (ред. от 29.03.2010) № 54-ФЗ ««О временном запрете на клонирование человека» // СЗ РФ. 2002. № 21. Ст. 1917.

31. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. (ред. от 02.11.2013) № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.
32. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. (ред. от 21.12.2013) № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц»// СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.
33. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. (ред. от 07.05.2013) № 95-ФЗ «О политических партиях»// СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
34. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.
35. Федеральный закон от 20 июля 2000 г. (ред. от 28.12. 2013) № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.
36. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. (ред. от 05.04.2009) № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.
37. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (ред.12.03.2014) . № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
38. Федеральный закон от 17 июня 1999 г. (ред. от 02.07.2013) № 74-ФЗ «О национальной культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.
39. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. (ред. от 02.07.2013) №70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1750.

40. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. (ред. от 02.12.2013) № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

41. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. (ред. от 03.12.2012) № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

42. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. (ред. от 02.07.2013) № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

43. Федеральный закон от 12 января 1996 г. (ред. от 28.07.2012) № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146.

44. Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. (ред. от 03.05.2012) № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

45. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. (ред. от 02.07.2013) № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

46. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995 г. № 35. Ст. 3506.

47. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. (ред. от 9 июля 1999) № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

48. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. (ред. от 28.12. 2013) № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

49. Закон Российской Федерации от 7 июля 1993 г. № 5338-І «О международном коммерческом арбитраже» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1240.

50. Закон Российской Федерации от 01 апреля 1993г. (ред. от 07.06.2013) № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»

// Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

51. Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 (ред. от 22.11.2011) № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 3. Ст. 1915.

52. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. (ред. от 02.07.2013) № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. 08.02.1992. № 32.

53. Закон РСФСР от 06 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621.

54. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 года «Об утверждении положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР» // Свод законов РСФСР Т. 1. С. 806-3. 1988.

55. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

56. Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

57. Указ Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения» // СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 734.

58. Постановление Правительства РФ от 19 мая 2007 г. № 297 «Об утверждении перечня сельскохозяйственной продукции, продажа которой осуществляется на сельскохозяйственном рынке и сельскохозяйственном кооперативном рынке» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2633.

59. Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2002 г. № 858 «О федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года» // СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4887.

60. Постановление Правительства РФ от 27 июля .2001 г. № 564 (ред. от 20.09.2008) «О федеральной целевой Программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года» // СЗ РФ. .2001. № 32. Ст. 3327.

61. Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2669.

62. Распоряжение Правительства РФ от 8 ноября 2012 г. № 2071-р «О Концепции федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» // СЗ РФ.2012. № 46. Ст. 6386.

63. Распоряжение Правительства РФ от 08 мая 2009 г. № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ 2009. № 20. Ст. 2493.

64. Определение Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2013 г. № 691-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дуракова Владимира Федоровича на нарушение его конституционных прав положением части первой статьи 145 Трудового кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

65. Определение Конституционного Суда РФ от 05 марта 2009 г. № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим

пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

66. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 435-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фориса Константина Михайловича на нарушение его конституционных прав абзацем десятым подпункта 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 1.

67. Определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П «По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5.

68. Определение Конституционного Суда РФ от 02 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

69. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2006 г. № 137-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской

Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 5.

70. Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2003 г. № 407-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мамиева Евгения Владимировича на нарушение его конституционных прав частью второй пункта 4 статьи 4 Закона Российской Федерации «О государственной пошлине» // СПС Консультант Плюс.

71. Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1998 г. № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 3.

72. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой Администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

73. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 5.

74. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и

части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 4.

75. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 3.

76. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 1.

77. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 июня 2007 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 4.

78. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И.

Гнездилова и С.В. Пашигорова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

79. Постановление Конституционного Суда РФ от 03 марта 2004г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер» // Российская газета. 16.03. 2004. № 52.

80. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

81. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июня 2000 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Тверская прядильная фабрика» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4.

82. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

83. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 4.

84. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1993 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности

правоприменительной практики ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении, сложившейся на основе применения законодательства о труде и постановлений Пленумов Верховного Суда СССР, Верховного Суда Российской Федерации, регулирующих данные вопросы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 2-3.

85. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997г. г. №1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

86. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 4.

87. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5.

88. Письмо Департамента государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования от 28 апреля 2008 г. № 03-848 «О мерах по обеспечению прав граждан на образование с учетом норм Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта» // СПС Консультант Плюс.

89. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2011. № 8.

90. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 апреля 2012 г. № 16912/11 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2012. № 8.

91. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 6 июля 2004 г. № 1424/04 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2004. № 11.

92. Постановление ФАС Уральского округа от 24 января 2006 г. № Ф09-6239/05-С1 по делу № А71-534/05 // СПС Консультант Плюс.

93. Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 01 августа 1995 г. № 41 «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе» // Вестник ВАС РФ. 1995. № 10.

94. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 марта 1927 г. «Об утверждении Положения об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях» // СУ РСФСР. 1927. №51. Ст. 333.

95. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. (ред. от 04.03.2014) № ВС-22/15 // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 146.

96. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 08.06.2012) // Якутские ведомости. 26.04.1992. № 7.

97. Устав Ханты-Мансийского автономного округа 26 апреля 1995 г. № 4-оз (ред. от 30.12.2003) // Новости Югры. 2005. №44.

98. Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 87. ч. 1. С. 31.

99. Закон Архангельской области от 21 июня 2006 г. № 194-11-ОЗ «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области» // СПС Консультант Плюс.

100. Закон Брянской области 28 октября 2004 г. № 64-З «О наименованиях представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований, местных администраций (исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований) в Брянской области» // СПС Консультант Плюс.

101. Закон Красноярского края от 1 июля 2003 г. № 7-1215 «Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов Севера Красноярского края» // Красный Север. 16.07.1998. № 41.

102. Закон Ненецкого автономного округа от 15 марта 2002 г. (ред. от 26.06.2013) № 341-ОЗ «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе» // Няръяна-Вындер. 2002. № 53-54.

103. Закон Ненецкого автономного округа от 15 января 1998 г. (ред. от 29.12.2012) № 98-ОЗ «Об образовании» // Няръяна-Вындер. 1998. № 29-30.

104. Закон Нижегородской области от 06 мая 2005 г. № 41-З «О наименованиях органов местного самоуправления муниципальных образований в Нижегородской Области» // Нижегородские новости. 14.05. 2005. № 85.

105. Закон Пермского края от 04 мая 2008г. № 228-ПК «О муниципальной службе в Пермском крае» // Российская газета. 14.05.2008. №101.

106. Закон Республики Башкортостан от 4 июля 2007 г. № 452-з «О местном референдуме в Республике Башкортостан» // Республика Башкортостан. 12.07.2007. № 133(26366).

107. Закон Республики Башкортостан от 18 марта 2005 г. (ред. от 27.12.2013) № 162-з «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. № 7 (205), апрель (I) 2005 г. Ст. 327.

108. Закон Республики Башкортостан от 17 декабря 2004 г. № 126-з (ред. от 24.12.2012) «О границах, статусе и административных центрах муниципальных образований в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2005. № 1(199). Ст. 1.

109. Закон Республики Башкортостан от 24 июля 2000 г. (ред. от 23.07.2012) № 87-з «О государственной поддержке многодетных семей в Республике Башкортостан» // Советская Башкирия - Известия Башкортостана. 31.08. 2000. .№ 174(24654).

110. Закон Республики Саха (Якутия) от 8 ноября 2012г. 1112-З № 1145-IV «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия), ведущих кочевой образ жизни» // Якутские ведомости (приложение к газете «Якутия») 24.11.2012 г. № 90.

111. Закон Республики Саха (Якутия) от 22 июля 2008 г. № 74-IV «О кочевых школах Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 16.08.2008. № 45.

112. Закон Республики Саха (Якутия) от 08 декабря 2005 г. 294-З (ред. от 14.12.2012) № 595-III «О наделении органов местного самоуправления

отдельными государственными полномочиями в области охраны труда» // Якутские ведомости. 12.01.2006. № 1.

113. Закон Республики Саха (Якутия) от 31 марта 2005 г. 227-3 № 461-III (ред. от 18.06.2009 «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера» // Якутские ведомости. 2005. № 20.

114. Закон Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 г. 171-3 № 349-III «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)» // Якутия. 29. 12. 2004. № 243.

115. Закон Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2003 г. 82-3 № 175-III «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера» // Якутские ведомости (приложении к газете «Якутия»). 20.11. 2003. № 43.

116. Закон Республики Татарстан от 28 июля 2004 г. № 45-ЗРТ (ред. от 09.12.2013) «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2004. № 7 (II часть).

117. Закон Республики Тыва от 08 ноября 2004 г. № 874 ВХ-1 «О родовой общине коренного малочисленного народа тувинцев-тоджинцев»// Тувинская правда 13.07. 2004. № 92. (утратил силу)

118. Закон Санкт-Петербурга от 07 февраля 2008 г. (ред. от 25.10. 2013) № 3-6 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга отдельным государственным полномочием Санкт-Петербурга по определению должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и составлению протоколов об административных правонарушениях» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 2008. № 5.

119. Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 19 ноября 2001 г. (ред. от 12 .06. 2009) № 73-оз «Об общинах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономно округе» // Собрание

законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2001. № 10. Ст. 1232.

120. Указ Президента Республики Башкортостан от 18 января 2011 г. № УП-7 «Об объявлении в Республике Башкортостан 2011 года Годом укрепления межнационального согласия» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. № 9(351). Ст. 461.

121. Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 14 июля 2000 г. № 204 «Об утверждении Республиканской программы развития сельской школы на 2000-2004 годы»// СПС Консультант Плюс.

122. Постановление Правительства Ленинградской области от 20 марта 2006 г. № 72 «Об утверждении Методических рекомендаций по исполнению муниципальными образованиями Ленинградской области полномочий в сфере культуры» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2006. № 17.

123. Устав городского округа Барнаул Алтайского края от 10 июня 2005 г. № 133 // Вечерний Барнаул. 11.08.2005. № 118. (опубликованы главы I - III), Вечерний Барнаул. 16.08.2005. № 120. (опубликованы главы IV - VI), Вечерний Барнаул. 17.08.2005. № 121. (опубликованы главы VII - X), Вечерний Барнаул. 18.08.2005. № 122. (опубликованы главы XI - XIV).

124. Устав города Иркутска от 20 мая 2004 г. (ред. от 29.11.2013) № 003-20-430537/4 // Иркутск. 25.06.2004. № 28-29.

125. Устав города Королева Московской области от 25 августа 2005 г. № 94/557 // Калининградская правда. 06.10.2005. № 114.

126. Устав городского округа Красноармейск Московской области от 24 марта 2010 г. № 36-2 // Городок. 11.06.2010. № 23.

127. Устав муниципального образования «Город Калуга» от 23 декабря 1997 г. № 215// СПС Консультант Плюс.

128. Устав города Лыткарино Московской области от 19 сентября 2007 г. № 423/43.// Лыткаринские вести. 11.04.2008. N 15.

129. Устав муниципального образования «город Свирск» Иркутской области от 30 августа 2011 г. № 15/103-ДГ // Свирская энергия. 12.10.2011. № 52.

130. Устав Селемджинского района Амурской области от 27 августа 2004 г. № 40/3 // СПС Консультант Плюс.

131. Устава Муниципального образования «Холмский городской округ» от 06 марта 2013 г. № 52/4-878 // Холмская панорама. 10.04.2013. № 43(10455).

132. Устав Усть-Кутского муниципального образования Иркутской области от 14 ноября 2005 г. // Диалог ТВ. 02.12.2005. № 49.

133. Устав муниципального образования город Яровое Алтайского края от 27 апреля 2010 г. № 92 // Яровские вести. 17.05.2010. № 34.

134. Постановление Администрации Параньгинского муниципального района Республики Марий Эл от 12 мая 2011 г. № 191-П «О проведении праздника «Сабантуй» и праздника «Пеледыш пайрем» на территории Параньгинского муниципального района» // СПС Консультант Плюс.

135. Постановление Администрации Первомайского района Оренбургской области от 26 сентября 2012 г. № 1022-п «Об общественно-политическом Совете при главе Первомайского района Оренбургской области» // СПС Консультант Плюс.

136. Постановление администрации Хасынского района от 11 февраля 2009 г. № 41 «Об утверждении Положения «Об экспертизе муниципальных правовых актов и их проектов на коррупциогенность» // СПС Консультант Плюс.

137. Постановление Администрация муниципального образования от 26 февраля 2013 г. № 33 «Положение «О Женсовете муниципального образования «Поселок Кировский Камызякского района Астраханской области».

138. Постановление главы администрации г.Стерлитамак от 02 сентября 2011 г. № 1884 «О Согласительном общественном совете города Стерлитамак» // СПС Консультант Плюс.

139. Постановление главы администрации города Каменск-Уральского от 09 апреля 2008 г. № 92 «Об утверждении «Положения городского конкурса семейных традиций «Интернет-гостиная «Семейный совет»// Каменский рабочий. 10.04 2008. № 16.

140. Постановление главы городского поселения Кашира Каширского муниципального района Московской области от 2 ноября 2009 г. № 490-гп «Об утверждении муниципальной целевой программы «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании «Городское поселение Кашира» на 2010-2012 годы» //СПС Консультант Плюс.

141. Постановление Администрации г. Перми от 10 сентября 2008 г. № 887 «Об отмене Постановления администрации города от 05.06.2000 № 236 «Об образовании Совета по координации проведения допризывной подготовки и призыва граждан в Вооруженные Силы Российской Федерации в городе Перми» // Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 16.09.2008. № 68.

142. Постановление администрации города Ижевска Удмуртской Республики от 9 января 2004 г. № 2 «Об утверждении Положения о Градостроительном совете города Ижевска» // СПС Консультант Плюс.

143. Постановление Администрации города Ноябрьска от 17 сентября 2009 г. № П-1720 «О создании рабочей группы при Администрации города Ноябрьска по делам казачества» // Северная вахта. 01.10.2009. № 126.

144. Постановление Администрации города Рубцовска Алтайского края от 02 мая 2012 №2081 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Ведение учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий» // СПС Консультант Плюс.

145. Постановление администрации городского округа Дубна Московской области от 06 апреля 2010 г. № 46-ПГ «Об утверждении Методических рекомендаций по реализации решений о выборе и изменений способов управления многоквартирным домом (МКД)» // Вести Дубны. 15.04.2010. № 14.

146. Постановление Администрации Муниципального образования город Надым от 16 июля 2010 г. № 199 «О предоставлении муниципальной преференции на территории муниципального образования город Надым» // Рабочий Надыма. 22.07.2010. № 88(5051).

147. Постановление Администрации муниципального образования сельского поселения Ловозеро Ловозерского района Мурманской области от 04 февраля 2014 г №20 «О подготовке и проведении Праздника Севера, и традиционного Дня Оленевода в с. Краснощелье Ловозерского района».

148. Постановление администрации Чайковского городского поселения Пермского края от 01 марта 2011 г. № 171 « О Совете старейшин» // Огни Камы. 10.03.2011. № 56 (8218).

149. Постановление Администрация муниципального района «Козельский район» Калужской области от 12 мая 2012г. №497 «Об общественном Совете при администрации муниципального района «Козельский район» // СПС Консультант Плюс.

150. Постановление главы муниципального образования Тазовского района Ямала-Ненецкого автономного округа от 22 марта 2004 г. № 40 «О кочевых приемных главы муниципального образования».

151. Постановление главы администрации г. Троицка Челябинской области от 24 апреля 2006 г. № 230 «О проведении конкурсов на право размещения сезонных предприятий общественного питания на территории г. Троицка, на право организаций пляжей и зон отдыха без купания» // СПС Консультант Плюс.

152. Постановление Главы администрации Козельского района Калужской области от 12 мая 2012 г. № 497 «Об Общественном Совете при

администрации муниципального района «Козельский район» // Козельск. 22.05.2012 . № 57.

153. Постановление главы городского поселения Пушкино Московской области от 28 июля 2011 г. № 173 «Об организации городского Фестиваля кулинарного искусства «Национальная кухня».

154. Постановление главы муниципального образования Тазовский район от 8 августа 2003 г. № 128 «О создании передвижного отряда по культурному обслуживанию тундрового населения» // СПС Консультант Плюс.

155. Постановление главы сельского поселения Кутузовское от 27 февраля 2010 г. № 29 «Положение о старостах населенных пунктов муниципального образования сельское поселение Кутузовское Солнечногорского муниципального района Московской области»// СПС Консультант Плюс.

156. Постановление Муниципального совета муниципального образования муниципального округа № 72 от 17 июня 1999 г. № 14-т Санкт-Петербурга «Об организации торговли и оказании платных услуг на территории МО № 72» // СПС Консультант Плюс.

157. Постановлением администрации города Коряжма от 14 апреля 2010 г. № 519 «Об утверждении «Положения о Совете старейшин при главе муниципального образования «Город Коряжма» // СПС Консультант Плюс.

158. Постановлением главы города Нижний Тагил Свердловской области от 31 августа 2005 г. № 960 «О формах взаимодействия и поддержки администрацией города Нижний Тагил некоммерческих организаций и общественных объединений» // СПС Консультант Плюс.

159. Положение о депутатской этике Совета депутатов муниципального образования от 11 ноября 2009 г. № 15 «Кингисеппское городское поселение» муниципального образования «Кингисеппский муниципальный район» Ленинградской области // СПС Консультант Плюс.

160. Положение о порядке участия Щелковского муниципального района Московской области в организациях межмуниципального сотрудничества» от 14 июля 2009 г. № 455/70 // Информационный вестник Совета депутатов и Администрации Щелковского муниципального района. 02.10.2009. № 10.

161. Распоряжение Администрации поселения Кокошкино городе в Москве от 21 февраля 2014г. № 26 «О подготовке и проведении на территории поселения Кокошкино праздничного мероприятия «Проводы русской зимы - Масленица» в 2014 году».

162. Распоряжение Главы города Сургута от 27 марта 2009 г. № 9 (ред. от 21.01.2011) «Об утверждении Положения о координационном совете по вопросам этнических сообществ при Главе города» // СПС Консультант Плюс.

163. Распоряжение главы сельского поселения Давыдовское Орехово-Зуевского муниципального района Московской области от 11 марта 2013 г. № 40 «Положение о проведении культурно-массового мероприятия, посвященного проводам русской зимы «Масленица» в д. Давыдово» // СПС Консультант Плюс.

164. Решение Думы муниципального образования город-курорт Геленджик от 18 декабря 2009 г. № 354 «Положение о финансовом управлении администрации муниципального образования город-курорт Геленджик» // Прибой. 28.12.2009. № 119.

165. Решение Канского городского совета депутатов Красноярского края от 19 октября 2005 г. № 8-39 «О земельном налоге на территории города Канска» // Канские ведомости 02.11.2005. № 44.

166. Решение Совета депутатов города Климовска Московской области от 19 февраля 2003 г. № 10/1 «Правила осуществления торговой деятельности, деятельности по оказанию услуг общественного питания, бытовых и иных видов платных услуг населению на территории города Климовска» // Местные вести. 12-18.03.2003. № 11.

167. Решение Совета городского округа г. Уфа РБ от 08 июня 2006 г. № 12/5 «О материальном стимулировании работников образовательных учреждений системы среднего общего образования, учреждений культуры и искусства, средств массовой информации, общественных и иных организаций за вклад в развитие и пропаганду государственных языков Республики Башкортостан» // СПС Консультант Плюс.

168. Решение Совета депутатов городского округа Звенигород Московской области от 25 октября 2006 г. № 47/10 «О земельном налоге на территории муниципального образования «Городской округ Звенигород// Звенигородские ведомости. 18.11.2006. № 46.

169. Решение Совета депутатов городского округа Фрязино Московской области от 29 октября 2009 г. № 447 «О принятии Положения о порядке предоставления муниципальной преференции в городе Фрязино Московской области» // Ключь. 14-20 .04.2010. .№ 15.

170. Решение Совета депутатов пос. Котельники Московской области от 11 марта 2004 г. № 255/51 «Правила землепользования и застройки на территории муниципального образования «Поселок Котельники» // Котельники сегодня. 01.07.2004. № 26.

171. Решение Совета депутатов пос. Котельники Московской области от 11 марта 2004 г. № 255/51 « Правила землепользования и застройки на территории муниципального образования «Поселок Котельники» // Котельники сегодня. 01.07.2004. № 26.

172. Решение Верх-Катунского сельского Совета народных депутатов Бийского района Алтайского края от 23 марта 2012 г. № 17 «О Регламенте Верх-Катунского сельского Совета народных депутатов Бийского района Алтайского края»// СПС Консультант Плюс.

173. Решение городской Думы г. Таганрога от 31 марта .2005 № 44 «Об утверждении Положения «О молодежном Совете при городской Думе города Таганрога»// Таганрог официальный. 09.04.2005. № 9.

174. Решение Думы города Бийска от 28 февраля 2007 N 230 «О Положении об Общественной палате города Бийска»// Муниципальный вестник. 04.03. 2007. № 9 .

175. Решение Думы городского округа Тольятти от 15 марта 2006г. №380 Городская целевая Программа «Развитие некоммерческого сектора через социальное партнерство на территории городского округа Тольятти» на 2006-2008гг» // Городские ведомости. 8. 06. 2006. № 55 (525)

176. Решение Думы городского округа Тольятти от 18 мая 2011 г. № 539 «О Положении о порядке осуществления муниципальных внутренних заимствований, предоставления муниципальных гарантий и управления муниципальным долгом в городском округе Тольятти» // ИПС Кодекс.

177. Решение Думы Надеждинского муниципального района Приморского края от 22 мая 2012 г. № 432 «О наказах избирателей депутату Думы Надеждинского муниципального района» // Трудовая слава 24.05.2012. № 25.

178. Решение Косихинского районного Совета народных депутатов Алтайского края 25 марта 2011 г. № 7 «О Регламенте Косихинского районного Совета народных депутатов Алтайского края» // СПС Консультант Плюс.

179. Решение Муниципального совета муниципального образования «пос. Солнечное» Санкт-Петербурга от 12 февраля 2013 г. № 101 « Положение о финансовом органе администрации муниципального образования поселка Солнечное»// ИПС Кодекс.

180. Решение муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга Муниципальный округ Горелово от 20 сентября 2011 г. № 27 «Об определении порядка организации местных праздничных и иных зрелищных мероприятий и проведения мероприятий по сохранению и развитию местных традиций и обрядов на территории внутригородского муниципального образования

Санкт-Петербурга Муниципальный округ Горелово» // СПС Консультант Плюс.

181. Решение муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга МО округ Морской от 19 июня 2012 г. № 15 «Об утверждении Положения об организации и проведении на территории внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга МО округ Морской мероприятий по сохранению и развитию местных традиций и обрядов»// СПС Консультант Плюс.

182. Решение Пермской городской Думы от 30 августа 2011 г. № 184 «Об общественном совете при Пермской городской Думе»// Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 09.09.2011. № 68.

183. Решение Подольского городского совета Московской области от 19 сентября 2008 г. № 35/8 «О присвоении скверу в границах улицы Вокзальной и Революционного проспекта названия «Екатерининский сквер»// СПС Консультант Плюс.

184. Решение Рязанской городской думы от 24.10.2013 г. № 72-II «О внесении изменений в Регламент Рязанской городской Думы, утвержденный решением Рязанской городской Думы от 09.12.2010 № 708-I»// Рязанские ведомости. 01.11.2013. № 213.

185. Решение Рязанской городской думы от 9 декабря 2010 г. № 708-I «О Регламенте Рязанской городской Думы» // Рязанские ведомости. 19.12.2010. № 221.

186. Решение Собрании депутатов Верхнеуфалейского городского округа Челябинской области от 25 ноября 2010 г. № 108 «О порядке рассмотрения депутатских запросов и обращений депутатов Собрании депутатов Верхнеуфалейского городского округа» // СПС Консультант Плюс.

187. Решение Совета городского округа город Салават Республики Башкортостан от 23 сентября 2010 г. № 2-37/375 «О мерах по поддержке и

сохранению национальных традиций и обычаев, самобытной культуры народов, проживающих на территории городского округа город Салават Республики Башкортостан»// Выбор. 30.09.2010. № 142(9118).

188. Решение совета народных депутатов города Владимира от 21 ноября 2012 г. № 269 «О «Положении о порядке принятия членами Владимирского городского казачьего общества обязательств по несению службы, порядке заключения договоров (соглашений) с казачьим обществом»// Молва. 06.12.2012.№ 155.

189. Решение Совета городского округа город Стерлитамак от 09 сентября 2008 г. № 2- 22/9з « О Регламенте совета городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан»// Стерлитамакский рабочий. 19.09.2008. № 60.

190. Решение Совета городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан от 10 июня 2008г. № 2-12/7з « Положение о помощниках депутатов Совета городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан» // СПС Консультант Плюс.

191. Решение совета городского округа город Уфа от 29 марта 2012 г «О Регламент Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан» // СПС Консультант Плюс.

192. Решение совета городского округа Нефтекамск Республики Башкортостан от 3 февраля 2005 г. № 24-8/8 « О шефских связях между предприятиями, организациями города и образовательными учреждениями» // Красное знамя. 2005. № 6.

193. Решение совета городского поселения город Ишимбай муниципального района Ишимбайский район Республики Башкортостан от 18 марта 2011 г. № 30/259 «Об утверждении Положения о старосте (представителе главы городского поселения) городского поселения город Ишимбай муниципального района Ишимбайский район Республики Башкортостан» // СПС Консультант Плюс.

194. Решение Совета депутатов Коломенского муниципального района Московской области от 11 апреля 2008 г. № 349/39СД «Об утверждении Программы «Сохранение и развитие культуры Коломенского муниципального района на 2008-2010 годы»// СПС Консультант Плюс.

195. Решение Совета депутатов г. Дубны Московской области от 24 декабря 2003 г. № РС-1-7«Об образовании территориальных депутатских групп» // Встреча. 21.01.2004. №. 3.

196. Решение совета депутатов г. Климовска Московской области от 08 апреля 2005 г. № 2/5 «О муниципальной целевой программе» (вместе с «Муниципальной целевой программой города Климовска Московской Области на 2005 год «О развитии взаимовыгодного сотрудничества между климовчанами и личным составом корабля северного морского флота»// СПС Консультант Плюс.

197. Решение Совета депутатов города Долгопрудного Московской области от 17 апреля 2009 г. №18-нр «О Регламенте Совета депутатов города Долгопрудного»//СПС Консультант Плюс.

198. Решение Совета депутатов городского округа Домодедово Московской области от 07 июня 2012 г. №1-4/461«Об утверждении Регламента Совета депутатов городского округа Домодедово Московской области»// Призыв19.06.2012. № 63.

199. Решение Совета депутатов городского округа Краснознаменск Московской области от 18 мая 2010 г. № 213/11 «Подпрограмма «Развитие услуг организаций культуры и создание условий для организации досуга населения в городском округе Краснознаменск Московской области на период 2010-2012 годов»// СПС Консультант Плюс.

200. Решение Совета депутатов городского округа Краснознаменск Московской области от 11 декабря 2009 г. № 154/14 «Об утверждении порядка организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городском округе Краснознаменск Московской области»// Новости Краснознаменска. 17.12.2009. № 48.

201. Решение Совета Кочубеевского муниципального района Ставропольского края от 20 февраля 2014 г. № 128 «Положение о депутатских слушаниях в Кочубеевском муниципальном районе Ставропольского края» // СПС Консультант Плюс

202. Решение совета депутатов городского округа Подольск Московской области от 27 декабря 2012 г. № 25/5 «О внесении изменения в решение Совета депутатов городского округа Подольск Московской области от 20 сентября 2011 г. № 11/9 «О предоставлении муниципальной преференции Местной татарской национально-культурной автономии г. Подольска Московской области»// СПС Консультант Плюс.

203. Решение совета депутатов городского поселения Дрезна Орехово-зюевского муниципального района Московской области от 30 июня 2008 г. № 24/4 «О налоге на имущество физических лиц»// Информационный вестник Орехово-Зюевского района. 04.07.2008. № 26.

204. Решение Совета депутатов городского поселения Руза Рузского муниципального района Московской области от 31 мая 2007 г. № 100/20 «Положение о депутатском запросе в городском поселении Руза Рузского муниципального района Московской области»// Красное знамя. 04.08.2007. № 32. (спецвыпуск).

205. Решение Совета депутатов городского поселения Руза Рузского муниципального района Московской области от 31 мая 2007 г. № 100/20 «О депутатском запросе в городском поселении Руза Рузского муниципального района Московской области» // Красное знамя. 04.08.2007. № 32. (спецвыпуск).

206. Решение Совета депутатов Елецкого муниципального района Липецкой области от 19 мая 2010 г. № 164 «О Регламенте Совета депутатов Елецкого муниципального района Липецкой области»// СПС Консультант Плюс.

207. Решение Совета депутатов Красногорского муниципального района Московской области от 26 марта 2009 г. № 327/19 «Положение о

рабочих группах Совета депутатов Красногорского муниципального района»
// СПС Консультант Плюс.

208. Решение Совета депутатов Люберецкого муниципального района Московской области от 20 июня 2008 г. N 304/35 «Положение о депутатском запросе Совета депутатов муниципального образования Люберецкий муниципальный район Московской области» // Люберецкая панорама. 10.07.2008. №31.

209. Решение Совета депутатов муниципального образования Волосовское городское поселение Волосовского муниципального района Ленинградской области от 15 марта 2013 г. № 204 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования Волосовское городское поселение Волосовского муниципального района Ленинградской области» // Сельская новь. 22.06.2013. № 24.

210. Решение Совета депутатов муниципального образования Подпорожский муниципальный район Ленинградской области от 26 мая 2009 г. № 318 «Об утверждении Положения о порядке и условиях приватизации муниципального имущества муниципального образования «Подпорожский муниципальный район» // СПС Консультант Плюс.

211. Решение Совета муниципального образования Новокубанский район Краснодарского края от 16 июня 2011 г. №143/18 « О принятии Регламента Совета муниципального образования Новокубанский район Краснодарского края» // СПС Консультант Плюс.

212. Решение Совета муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан «Об утверждении Плана по реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального района Стерлитамакский район в 2011 году» // СПС Консультант Плюс.

213. Решение Совета муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан от 22 июня 2012 г. № 33/з-362 « О Регламенте

Совета муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан»// СПС Консультант Плюс.

214. Решение Совета сельского поселения Маядыковский сельсовет муниципального района Дюртюлинский район Республики Башкортостан от 20 июля 2011 г. № 33 « Об утверждении Положения о старостах населенных пунктов сельского поселения Маядыковский сельсовет муниципального района Дюртюлинский район Республики Башкортостан»// СПС Консультант Плюс.

215. Решение Совета сельского поселения Казанский сельсовет муниципального района Альшеевский район Республики Башкортостан от 19 ноября 2010 г. № 110 «Об утверждении Положения о старосте (представителе главы сельского поселения) села Казанка сельского поселения Казанский сельсовет муниципального района Альшеевский район»// СПС Консультант Плюс.

216. Решение Совета сельского поселения Салаватский сельсовет муниципального района от 19 июля 2011 г. № 27 «О правилах содержания, выпаса и прогона сельскохозяйственных животных на территории населенных пунктов сельского поселения Салаватский сельсовет муниципального района Салаватский район Республики Башкортостан»// СПС Консультант Плюс.

Литература

1. Абдулаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права: Учебник. СПб.: Питер, 2003.
2. Абдулазизов Т.Г. Власть как политическое основание права // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21.
3. Абидова Ю.М. Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в России (историко-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006.
4. Авакьян С. А. А есть ли в России местное самоуправление? // Российская Федерация сегодня. 2009. № 16.
5. Авакьян С.А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании деятельности Советов// Советское государство и право. 1978. № 8.
6. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2010.
7. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Том 1. М.: Юристъ, 2007.
8. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: Учебное пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
9. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: Рос. юрид. изд. дом, 1997.
10. Авакьян С.А. Правотворчество местных Советов - каковы его пределы? // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010.
11. Авакьян С.А. С. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8.

12. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.
13. Административное право: Учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2000.
14. Адоевская О. А. О системообразующих связях уголовного права с другими отраслями права // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2007. № 1.
15. Азми Д.М. Историко-теоретический и методологический анализ структуры права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.
16. Азми Д.М. О месте конституционного права в иерархическом соотношении отраслей права и законодательства // Законодательство и экономика. 2010. № 5.
17. Акмалова А.А. Муниципальное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2002.
18. Акмалова А.А. Актуальные проблемы муниципального права России: Курс лекций. М.: Изд-во РАГС, 2010.
19. Акмалова А.А. Правовое регулирование местного самоуправления // Государственная служба. 2011. № 4.
20. Аламов И.Л. Формирование муниципального права Российской Федерации (Проблемы и перспективы): Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002.
21. Алексашин А.С. Административно-правовая регламентация в деятельности федеральных органов государственной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
22. Алексеев И.А. Структура, функции и принципы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по законодательству Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1.
23. Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в 2-х т. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2.

24. Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995.
25. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966.
26. Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975.
27. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012.
28. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010.
29. Алиев А.К. Народные традиции и обычаи и их роль в формировании нового человека. Махачкала, 1968.
30. Алмонд Г.А., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Полис. 1992. № 4.
31. Андреев Л.А. Общественное сознание и нормы поведения. Чебоксары: Чуваш, кн. изд-во, 1983.
32. Анисимов А. Ф. Родовое общество эвенков (тунгусов). Л., 1936.
33. Анненков К.И. Система русского гражданского права. Т. I. Введение и общая часть. СПб., 1910.
34. Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009.
35. Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления: Монография / Н.А. Антонова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.
36. Астафичев П.А. Прямая демократия в местном самоуправлении: конституционно-правовой аспект // Образование и общество. 2007. № 2.
37. Афанасьев Д.В. Нарушение публичных интересов как основание для изменения или отмены судебного акта в порядке надзора // Законодательство и экономика. 2006. № 1.

38. Афанасьева О.В., Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Малько А.В. Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. А.В. Малько. М., 2004.
39. Бабаев В.К., Баранов В.М., Толстик В.А. Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие. М., 1998.
40. Бабичев И.В. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации как публично-правовые субъекты и институты местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.
41. Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие: Монография. М.: Восточный рубеж, 2000.
42. Бабичев И.В. Цели публично-правовых систем: муниципальные образования, механизмы их формирования // Журнал российского права. 2009. № 4.
43. Багаутдинов Ф.Н. Публичные и личные интересы в российском уголовном судопроизводстве и гарантии их обеспечения на предварительном следствии: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.
44. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999.
45. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М.: Издательская группа ИНФРА-М – КОДЕКС, 1996.
46. Баженова О.И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7.
47. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права (теоретико-правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
48. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права: Монография. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010.

49. Баймуратов М.О., Григорьев В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса, 2003.
50. Байтин М.И., Петров Д.Е. Метод регулирования в системе права: виды и структура // Журнал российского права. 2006. № 2.
51. Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов: Изд-во Саратов, ун-та, 1978.
52. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: Монография. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.
53. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук М., 2005.
54. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА, 2000.
55. Бейтуганов А.З. Обычное право кабардинцев (вопросы теории): Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2001.
56. Белкин А.А. Обычаи и обыкновения в государственном праве // Белкин А.А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
57. Белкин А.А. Обычаи и обыкновения в государственном праве // Правоведение. 1998. № 1.
58. Бенда-Бекман Ф. Правовой плюрализм и природные ресурсы // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии (Санкт-Петербург, 20-26 августа 2001 г.). М., 2002.
59. Бержель Ж.-Л. Общая теория права / Пер. с фр.; Под общ. ред. В. И. Даниленко. М., 2000.
60. Берман Г.Дж. Западная традиция права. Эпоха формирования / Пер. с англ. 2-е изд. М.: Изд-во МГУ: Издательская группа ИНФРА- М - НОРМА, 1998.

61. Бехтерев В.М. Мозг и его деятельность / под ред. А.В. Гервера. М. ; Л. : Гос. изд-во, 1928.
62. Бирюков С.В. Отрицание права как теоретико-правовая категория: Монография / С. В. Бирюков. М.: Юрлитинформ, 2010.
63. Бобнева М.И. Социальные нормы и регуляция поведения / Под ред. Е.В. Шорохова; Академия наук СССР. Институт психологии. М.: Наука, 1978.
64. Боголюбов С.А. Конституционные проблемы охраны окружающей среды в СССР: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1990.
65. Богуславский М.М. Международное частное право: Учебник. М., 1994.
66. Болгова В.В. Актуальные проблемы теории публичного права: Монография / под общ. ред. В.М. Ведяхина. Самара: Самар. отд-ние Литфонда, 2008.
67. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. М.: ОАО «Издат. дом «Городец», 2004.
68. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.
69. Бондарь Н.С. Право человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 1998.
70. Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. проф. Н.С.Бондаря. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002.
71. Бочаров В.В. Антропология права: антропологические и юридические аспекты / Сб. Человек и право. Книга о Летней школе по юридической антропологии (г. Звенигород, 22-29 мая 1999 г.) / Отв.ред. Н.И. Новикова, В.А. Тишков. М.: ИД «Стратегия», 1999.
72. Бошно С.В. Формы российского права. М.: Право и закон, 2004.

73. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. Кн. 1. 3-е изд., стереотип. М.: Статут, 2001.
74. Брандт А.Ф. Юридические обычаи крестьян Могилевской губернии // Сборник народных юридических обычаев. Записки Императорского русского географического общества по Отделению этнографии. Т. II / Под ред. С. В. Пахмана. СПб., 1900.
75. Братусь С.Н. Соотношение системы права и системы законодательства // Система советского законодательства / Под ред. И.С. Самощенко. М.: Юрид. лит., 1980.
76. Брюнин В.В. Послания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как фактор, определяющий стратегическое планирование законодательной деятельности // Адвокат. М.: Законодательство и экономика. 2008. № 9.
77. Будаева Ц.Б. Этноэкологические традиции народов Байкальского региона в условиях трансформационных процессов: проблемы сохранения и развития: Дис. ... докт. полит. наук. М., 2005.
78. Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2002. № 4.
79. Вавин Н.С. Формы права, нормирующие гражданские отношения // Право и жизнь. 1927. W 3.
80. Вагина Н.М. Принципы публичного права: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004.
81. Валеев Д.Ж. Обычное право башкир и его институты // Нормативные основы культуры: Материалы региональной научной конференции. Уфа, 2001.
82. Ванеев О.Н. Проблема взаимодействия органов местного (городского) самоуправления с некоммерческими организациями (НКО) // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23.
83. Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999.

84. Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3.
85. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юстицинформ: Омега-Л, 2010.
86. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. 2-е издание, перераб. и доп. М.: Издательство «Юстицинформ», 2012.
87. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ, 2003.
88. Васильева С.М. Правовой обычай и обновление права: общетеоретическое обоснование соотношения и взаимовлияния: Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2011.
89. Вахнин И.Г. Особенности формирования обычаев делового оборота в договорной работе // Законодательство. 1999. № 5.
90. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М.: Новый юрист, 1998.
91. Вильнянский С.И. Обычаи и правила социалистического общежития // Ученые записки Харьковского юридического института. Харьков, 1954. Вып. 5.
92. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений: С приложением текста важнейших конституций / Вильсон В.; Пер. под ред.: Яценко А.С.; Предисл.: Ковалевский М.М. М.: Изд. В.М. Саблина, 1905.
93. Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974.
94. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995
95. Власова В.Б. Традиция как социально-философская категория // Философские науки. 1980. № 4.
96. Вопленко Н.Н. Сущность, принципы и функции права: Учебное пособие. Волгоград: Изд-во Волгоградского ун-та, 1998.

97. Вороненков Д.Н. Правовой нигилизм и правовой идеализм: Дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 1999 .
98. Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством: Учебное пособие / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. М.: Дело, 1998.
99. Вундт В. Этика Исследование фактов и законов нравственной жизни. СПб., 1887.
100. Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект): Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2007.
101. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 1999.
102. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М), 2002.
103. Гаврилов В.В. Международное частное право: Курс лекций. Владивосток, 1999.
104. Гавришев А.Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004.
105. Гельвеций К. Об уме // Сочинения в двух томах. Составление и общая редакция Х.Н. Момджяна Т.1. М.: Мысль, 1974.
106. Герасименко Н.В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере // Законодательство и экономика. 2003. № 4.
107. Герасимова Г. Связи с общественностью как социальный механизм взаимодействия власти и общества // Власть. 2008. № 9.
108. Глухарева А.К. Конституционно-правовые основы представительного характера гражданского общества в России // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10.
109. Глущенко П.П., Пылин В.В. Муниципальное право: Учебное пособие. СПб.: Изд-во В.А. Михайлова, 2000

110. Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. М.: МЮИ МВД, 1996.

111. Головин А.Г. Политические партии как один из институтов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государств // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8.

112. Головкин Р.Б. Некоторые аспекты преемственности права по отношению к иным социальным регуляторам // Юридическая техника. Ежегодник № 5. Вторые Бабаевские чтения «Преемственность в праве: доктрина, российская и зарубежная практика, техника». Нижний Новгород, 2011.

113. Голощапов А. Прямое действие конституционных норм и принципов // Законность. 2004. № 4.

114. Голунский С.А. Обычай и право // Советское государство и право. 1939. № 3.

115. Голунский С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права // Советское государство и право. 1961. № 4.

116. Голычев А.А. Электронная демократия как фактор повышения политического участия граждан современной России: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2006.

117. Горбуль Ю.А. Муниципальное правовое регулирование: вопросы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2008.

118. Горбуль Ю.А. Муниципальное правовое регулирование: Монография. НФИ КемГУ. Новокузнецк, 2013.

119. Гордиенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

120. Горшенев В.М. Способы (методы) и организационные формы правового регулирования в современный период коммунистического строительства: Дис. ... докт. юрид. наук. Свердловск, 1969.

121. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе М.: Юрид. лит., 1972.
122. Горшенев В.М. Участие общественных организаций в правовом регулировании. М.: Госюриздат, 1963.
123. Горячева А.А. О некоторых категориях социальной психологии // Проблемы общественной психологии. М., 1965.
124. Гражданин, закон и публичная власть. М.: Норма, 2005.
125. Гражданское право / Под ред. Ю.К. Толстого, А.Л. Сергеева. Ч.1. СПб., 1996.
126. Гражданское право: Учебник. Часть 1 /Авт. кол.: Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев, А.А. Иванов и др. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 1997.
127. Грибанов В.П. Принципы осуществления гражданских прав // Вестник МГУ. Серия «Право». 1966. № 3.
128. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001.
129. Громов С.А. Соотношение частного и публичного права в российской системе: тенденции дифференциации и интеграции: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.
130. Грязнов Д.Г. Соотношение категорий обычного права и правового обычая в юридической науке. М., Ставрополь: Илекса, Сервис-школа, 2003.
131. Гумплович Л. Общее учение о государстве. СПб.: Типография товарищества «Общественная польза», 1910.
132. Густав Р. Философия права. Пер. с нем. М.: Междунар. отношения, 2004.
133. Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988.
134. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. В.А. Туманова. М.: Междунар. отношения, 1999.

135. Давыдов Ю.Н. Культура-природа-традиция / Традиция в истории культуры. М., 1978.
136. Данилова Л.В. Традиция как специфический вид социального наследия // Советская этнография. 1981. № 3.
137. Дашин А.В., Ломакина И.Б. Обычное право и правовой обычай: от социальной моонормы к правовой нормативности. СПб.: Астерион, 2005.
138. Дементьев А.Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4.
139. Джагарян А.А. Муниципальное правотворчество: природа, специфика, эффективность // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2.
140. Дмитриев Ю.А., Комарова В.В., Пылин В.В. Муниципальное право РФ / под. общ. ред. Ю.А. Дмитриева. Ростов н/Д: Феникс, 2007.
141. Дмитриев Ю.А., Мухачев И.В. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации – от исторических истоков к современности. М.: Манускрипт, 1998.
142. Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
143. Дробницкий О.Г. Понятие морали: историко-критический очерк. М.: Наука, 1974.
144. Дробышевский С.А. Политическая организация общества и право как явления социальной эволюции. Красноярск, 1995.
145. Дробязко С.Г. Правообразование, правотворчество, правоустановление, их субъекты и принципы // Право и демократия: сб. науч. тр. Минск: БГУ, 2003.
146. Дубровский О.Н. Значение национальных обычаев и традиций в построении местного самоуправления в Российской Федерации: на примере Республики Тыва // Административное и муниципальное право. 2012. № 8.

147. Евграфов П.Б. Соотношение структуры советского права и структуры советского законодательства: Дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1981.
148. Евстигнеева Г.Б. Судебные решения как источник права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
149. Еремян, В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности: К постановке проблемы // Право и политика. 2006. № 5.
150. Еремян В.В., Ежевский Д.О. Правовое регулирование муниципальной культурной политики в современной России //Административное и муниципальное право. 2008. № 8.
151. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000.
152. Жаков М.П. К постановке генетических проблем истории доклассового общества // Из истории докапиталистических формаций. М.; Л, 1933.
153. Жаромских Д.Г., Харючи С.Н. Правовые основы организации местного самоуправления в местах проживания коренных малочисленных народов Севера: Монография. Тюмень: Тюмен. издат. дом, 2005.
154. Замбулидзе Р. Обычное право как источник гражданского права // Обычай в праве: Сборник. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004.
155. Замотаев А.А Местное самоуправление: Основные понятия и термины: Комментарий к отдельным нормам федерального законодательства. М.: Муниципальная власть, 1999.
156. Захаров А.Л. Межотраслевые принципы права: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003.
157. Захаров А.Л. Межотраслевые принципы права / Под общ. ред. В.М. Ведяхина. Самара: Самар. отд-ние Литфонда, 2004.

158. Землянов О.Е. Публично-правовое регулирование: проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011.
159. Зивс С.Л. Источники права. М.: Издательство «Наука», 1981.
160. Зыкин И.С. Обычаи и обыкновения в международной торговле. М., 1983.
161. Зырянов И.В. Административно-правовые основы участия органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.
162. Иванов Д.В. Правотворчество представительных и исполнительных органов местного самоуправления (на материалах Уральского региона). Челябинск: Челяб. гос. ун-т, 2004.
163. Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1881.
164. Ильина О.Ю. Частные и публичные интересы в семейном праве: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006.
165. Кабашов С.Ю. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений / С.Ю. Кабашов, И.Р. Гимаев, С.Н. Лаврентьев. Уфа: Гилем, 2006.
166. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ: Монография. М.: РАГС, 1999.
167. Калинин А.Ю. Обычай как источник публичного права в Российской Федерации // Человек: преступление и наказание. 2009. № 2.
168. Каминка А.И. Очерки торгового права. М., 2002.
169. Каминская Е.А. Муниципальное правотворчество в механизме правообразования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013.
170. Капустин М. Теория права (Юридическая догматика). М., 1868.
171. Карасевич П.П. Гражданское обычное право во Франции в историческом его развитии / П.П. Карасевич. М., 1875.
172. Карташов В.Г. Правовой механизм разрешения коллизий в сфере местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008.

173. Кашанина Т.В. Индивидуальное регулирование в правовой сфере // Советское государство и право. 1992. № 1.
174. Киреева Е.Ю. Муниципальная служба: проблемы теории и практики: Монография. М.: Изд-во РАГС, 2008.
175. Киреева Е.Ю. Поддержка и сопровождение органов местного самоуправления // Государственная служба. 2009. № 4 (60).
176. Кисилева О.М. Поощрение как метод правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.
177. Кистяковский Б.А. Социальные науки и право (очерки по методологии социальных наук и общей теории права). М., 1916.
178. Кленнер Г. От права природы к природе права. М., 1988.
179. Князев С.Д., Хрусталева Е.Н. Российское муниципальное право : Учебное пособие. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1997.
180. Кобышева Е.И. Компетенция органов местного самоуправления в сфере деятельности муниципальных средств массовой информации. Пятигорск: Пятигорский государственный лингвистический ун-т, 2008.
181. Ковалевский М.М. Современный обычай и древний закон. Обычное право осетин в историко-сравнительном освещении. Т. I. М., 1886.
182. Козлова В.Н. Понятие и способы санкционирования обычаев в российском праве // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 12-1.
183. Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение, структура // Правоведение. 1998. № 1.
184. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России М.: Юрист, 2005.
185. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник 2-е изд. М.: Юрист, 2006.
186. Колесников В.А. Муниципальные интересы в современной России: Монография. Волгоград: Изд-во ГОУ ВПО ВАГС, 2005.

187. Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов: Саратовская государственная академия права, 1998.
188. Колесников Е.В. Обычай как источник советского государственного права // Правоведение. 1989. № 4.
189. Колмакова Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений: Дис ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007.
190. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под. ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999.
191. Коновалова А.С. Обычное право в российской правовой жизни: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
192. Кореневская С.Н. Административно-правовые аспекты деятельности органов местного самоуправления: Монография. Воронеж: Научная книга, 2006.
193. Корецкий А.Д. Теоретико-правовые основы учения о договоре. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001.
194. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., Типография М.М. Стасюлевича, 1890.
195. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Н.К. Мартынов, 1914.
196. Корноушкин А.Б. Гражданские жюри как форма совещательной демократии: сущность и необходимость институализации // Государство и право: теория и практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2011.
197. Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в России: Монография / под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2012.
198. Косвен М.О. Первобытное право // Революция права. 1929. № 2.
199. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: предмет, режимы, конструкции, система: Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.

200. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: Монография. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2003.

201. Коток В.Ф. О предмете и источниках конституционного права социалистических стран // Конституционное право соц. стран. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1963.

202. Кочев В.А. Общие собрания, сельские сходы граждан и советы // Правоведение. 1990. № 4.

203. Кочеткова А.В. Молодежный парламентаризм в Российском государстве и праве// Документы и материалы II Всероссийского форума молодых парламентариев. Рязань, 2005.

204. Кочетыгова Н.И. Этнический правовой обычай как источник права национально-культурной автономии: Монография. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2007.

205. Краснов М.А. Закон силен, когда сильна власть // Российская газета. 18 марта. 1997.

206. Криворотова Г.А. Партисипативные отношения в современном политическом управлении: Дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2011.

207. Кругликов Л.Л. О средствах законодательной техники в уголовном праве // Проблемы юридической техники в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве: Сб. науч. статей / Под ред. Л.Л. Кругликова. Ярославль, 1996.

208. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10.

209. Кряжков В.А. Право и обычай в российской действительности: проблемы взаимодействия // Обычное право и правовой плюрализм (Материалы XI Международного конгресса по обычному праву и правовому плюрализму). М., 1997.

210. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М.: Юрид. лит., 1978.

211. Кузьмина А.В. Категория «интерес» в философии и праве. М.: Юрид. лит., 2009.

212. Кулажников М.Н. Право, обычаи и традиции в советском обществе. Ростов-на-Дону, 1972.
213. Куликов Л.М. Основы социологии и политологии. М., 1990.
214. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности: Монография. М.: АО «Центр ЮрИнфор», 2001.
215. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001.
216. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрист, 1997.
217. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2001.
218. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006.
219. Куценко В.И. Общественная проблема: генезис и решение. Киев, 1984.
220. Ладыженский А. Обычное семейное право черкес: Доклад, читанный в комиссии по изучению культур Кавказа и Крыма историко-этнологического отделения НАВ) // Новый восток. 1928. Кн. 22.
221. Лазарев В.В. Избранные труды. [В 3 т.]. Т. II: Пробелы в законодательстве: установление, преодоление, устранение/ В.В. Лазарев; Федеральная палата адвокатов Российской Федерации, Юрид. фирма «ЮСТ». М.: Новая юстиция, 2010.
222. Лазарев В.В. Определение сферы правового регулирования // Изв. вузов. Правоведение. 1980. № 5.
223. Латышева В.В. Основы социологии и политологии: Учебник. М.: Гардарики, 2005.
224. Леббок Дж. Доисторические времена или первобытная эпоха человечества, представленная на основании изучения остатков древности и нравов и обычаев современных дикарей. М., 1876.

225. Левченко В.М. Система советского права и перспективы его развития. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 7.
226. Ледовская О.В. Роль традиций в современной культуре: Дис. ... канд. филос. наук. Ставрополь, 2006.
227. Леонтьева Е.Ю. Процесс институционализации общественных движений и организаций в современной России (региональный аспект): Монография. Волгоград: ВолГУ, 2006.
228. Лермонтов Ю.М. Конституционно-правовая институционализация муниципальной демократии в современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
229. Лившиц Р.З. Теория права: Учебник. М.: Издательство БЕК, 1994.
230. Лившиц Р.З. Отрасль права - отрасль законодательства // Советское государство и право. 1984. № 2.
231. Лившиц Р.З., Никитинский В.И. Принципы советского трудового права // Советское государство и право. 1974. № 8.
232. Ллойд Д. Идея права / Пер. с англ. М.А. Юмашева, Ю.М. Юмашева. М., 2002.
233. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М.: Юрид.лит., 1973.
234. Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М.: Наука, 1986.
235. Лукашева Е.А. Социалистическое право и личность. М.: Наука, 1987.
236. Лукашук И.И. Источники международного права. Киев, 1966.
237. Лукашук И.И. Обычные нормы современного международного права // Московский журнал международного права. 1994. № 2.
238. Лурье С. В. Историческая этнология. 1-е изд. М.: Аспект Пресс, 1997.
239. Лучин В.О. Источники советского государственного права. Куйбышев, 1976.

240. Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: Учебное пособие. М.: Институт права и публичной политики. 2004.

241. Макеева И.О. Включение граждан в процессы местного самоуправления как способ повышения эффективности управления муниципальным образованием. Сборник лучших практик взаимодействия населения и власти в решении местных проблем / Под ред. К.В. Малова. Новосибирск: АСДГ, 2009.

242. Макуев Р.Х. Теория государства и права: Учебник для вузов. Орел: ОРАГС, 2003.

243. Маланыч И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13.

244. Малова О.В. Правовой обычай, обыкновение и общепризнанные принципы и нормы международного права // Сибирский юридический вестник. 2001. № 4.

245. Малова О.В. Правовой обычай как источник права: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002.

246. Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М.: Прометей, 1999.

247. Мамичев В.Н. Референдум в законодательстве зарубежных стран и России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2000.

248. Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. М.: Издательство НОРМА, 1999.

249. Мариян В.Г. Некоторые проблемы правосубъектности публично-правовых образований в гражданском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

250. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Т. 4. Социалистическое право / Рук. авт. колл. В.М. Чхиквадзе. М., 1973.

251. Марченко О.В. Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004.
252. Масловская Т.С. Актуальные проблемы муниципального права: Монография. М.: Компания Спутник +, 2002
253. Масловская Т.С. Нормотворческая деятельность в муниципальных образованиях Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1999.
254. Массовые движения в современном обществе. М. : Наука, 1990.
255. Матвеев Д.Н. Институт местного самоуправления в политической системе современной России: Дис. канд. полит. наук. Москва, 2008.
256. Матненко А.С. Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства // Реформы и право. 2007. № 1.
257. Мейер Д.И. Русское гражданское право. Часть I. М., 1999.
258. Минасян Н.М. Социалистические обычаи в системе источников советского права // Советское право, традиции, обычаи и их роль в формировании нового человека. Нальчик, 1972.
259. Минникес И.А. Индивидуальное правовое регулирование: теоретико-правовой анализ: Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2009.
260. Миронова И.Н. Правовой обычай как источник современного публичного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
261. Михеев Д.С. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в субъекте Российской Федерации: На примере Республики Марий Эл: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мытищи, 2009.
262. Михнев Н.Н. Национальные традиции как средство военно-патриотического воспитания молодёжи в условиях поликультурного региона: Дис. ... канд. пед. наук. Ставрополь, 2002.
263. Мозолин В.П. Система российского права (доклад на Всероссийской конференции 14 ноября 2001 г.) // Государство и право. 2003. № 1.

264. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара: Изд-во Самар. науч. центра РАН, 2003.
265. Морган Л.Г. Древнее общество или исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. Л., 1934.
266. Муниципальное право: Учебник / под ред. А.Н. Костюкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011.
267. Муниципальное право России: Учебник / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.
268. Муниципальное право России: Учебное пособие / [Л.П. Волкова, Е.В. Колесников, Н.А. Максимова и др.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008.
269. Муниципальное право: Учебное пособие / [Велиева Д.С. и др.]; под ред. С. Е. Чаннова. М.: Изд-во ОМЕГА-Л., 2005.
270. Муниципальное право РФ / под ред. Н. С. Бондаря. М: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2002.
271. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / ред. Ю. А. Дмитриев. М: Профобразование, 2000.
272. Муниципальное право / под ред. А.И. Коваленко. М., 1997.
273. Мурзабеков М.Р. Бюджетная деятельность муниципальных образований в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
274. Муромцев С.А. Очерки общей теории гражданского права. М, 1877.
275. Мухаев Р.Т. Теория государства и права. М.: Юнити-Дана, 2005.
276. Назаренко Г.В. Общая теория права и государства: Курс лекций. Орел, 1995.
277. Нанаева Б.Б. Традиции социально-правового регулирования в чеченском обществе: Монография. Назрань: ООО «Пилигрим», 2009.

278. Наумкина В.В. Региональные источники права: история и современность (на примере Сибири): Монография. Красноярск, 2009.
279. Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. Львов, 1959.
280. Нейсбит Дж. Мегатренды. Пер. с англ. М.Б. Левина. М.: ООО «Издательство АСТ»; ЗАО НПП «Ермак», 2003.
281. Неновски Н. Преемственность в праве. М., 1977.
282. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 2001.
283. Нижечек В.И. Советское право в системе нормативного регулирования социалистических общественных отношений. Иркутск, 1973.
284. Новикова Т.В. Демократизация правотворчества // Государство и право на рубеже веков: проблемы истории и теории: Материалы Всероссийской конференции / Отв. ред. В.С. Нерсисянц. М.: ИГП РАН, 2001.
285. Новицкий И.Б. Источники советского гражданского права. М.: Юрид. лит., 1959.
286. Новоселов А.А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства европейских стран: Дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2006.
287. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы: Монография. М.: Российская академия правосудия, 2004.
288. Общая теория государства и права: акад. курс: в 2 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Зеркало, 1998.
289. Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 1996.
290. Общая теория права / под ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993.
291. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001.

292. Общая теория права: Учебное пособие для вузов / С.Г. Дробязко, В.С. Козлов. 2-е изд., исправл. и доп. Минск: Амалфея, 2007.
293. Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Ю.А. Дмитриев, И.Ф. Казьмин, В.В. Лазарев и др. / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1988.
294. Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996.
295. Овсепян Ж.И. Конституционный Суд России: реформа правового статуса // "США-ЭПИ". 1995. № 9.
296. Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2007.
297. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Издательство «Азъ», 1992.
298. Ожегов СИ. Словарь русского языка. М., 1968.
299. Оксамытный В.В. Теория государства и права. М., 2004.
300. Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Журнал российского права. 1997. № 2.
301. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика: Монография. М.: Издательская группа ИНФРА-М - НОРМА, 1996.
302. Осипов М.Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества: Монография. М.: Изд-во СГУ, 2010.
303. Павлушина А.А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права. 2003. № 6.
304. Павлушина А.А. Теория юридического процесса и практика процессуального регулирования. Самара: Изд-во ГОУ ВПО "Самарская государственная экономическая академия", 2005.
305. Панин И.В. Принципы взаимодействия институтов государственного регулирования и саморегулирования // Юридические науки. 2004. № 6.

306. Пастухова Л.С. Вопросы закрепления молодежного парламентаризма в нормативных правовых актах на международном, федеральном и региональном уровнях // Юридический мир. 2007. № 6.

307. Пенто Р., Гравитц М. Методы социальных наук / пер. с франц. М.: Прогресс, 1972.

308. Пеньков Е.М. Социальные нормы - регуляторы поведения личности. Некоторые вопросы методологии и теории. М.: Издательство «Мысль», 1972.

309. Першиц А.А. Первобытность и классовые общества // История первобытного общества. М., 1988.

310. Петражицкий Л.И. По поводу вопроса о ценности обычного права и его изучения // Право. 1899. № 5.

311. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели: Монография. М.: Статут, 2007.

312. Пешин Н.Л. Дуализм муниципальной власти // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24.

313. Пешин Н.Л. Наука муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9.

314. Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8.

315. Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9.

316. Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011.

317. Пешков А.Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974.

318. Плахов В.Д. Социальные нормы: философские основания общей теории. М., 1985.

319. Погорелко М.Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт— научный электронный журнал. 2008. Вып. 5.
320. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Пг., 1920.
321. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Изд. 3-е, стереотип. М.: Статут, 2001.
322. Политология. Западная и Восточная традиции: Учебник для вузов / Панарин А.С. М.: Книжный дом «Университет», 2000.
323. Полянский В.В. Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 12.
324. Полянский В.В. Некоторые проблемы гармонизации федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении / Нормотворчество муниципальных образований России. Сб. статей / Под ред. Б.М. Баранова. Н.Новгород, 2004.
325. Попов В.В. Обыкновения правоприменительной деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001.
326. Поротиков А. И. Обычай в гражданском обороте // Обычай в праве: Сборник. СПб., 2004.
327. Постовой Н.В. Муниципальное право. России. М.: Новый Юрист, 1998.
328. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Н.В. Постового. М.: ИД «Юриспруденция», 2011.
329. Потапских О.А. Участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011.
330. Право социального обеспечения: Учебник. Изд. 2-ое, перераб. и доп. / Под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2001.

331. Правотворчество в СССР / Под ред. А.В. Мицкевича. М.: Юрид. лит., 1974.
332. Придворов Н.А., Трофимов В.В. Правообразование и правообразующие факторы в праве: Монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012.
333. Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсисянца. М., 2004.
334. Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999.
335. Протасов В.Н. Правоотношение как система. М.: Юрид. лит., 1991.
336. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. М.: Юрид. лит., 1972.
337. Путин В.В. Демократия и качество государств // Газета «Коммерсантъ». №20/П (4805). 06 февраля 2012.
338. Пухта Г.Ф. Энциклопедия права. Ярославль, 1872.
339. Пухта Г.Ф. Курс римского гражданского права. М., 1874.
340. Пылин В.В. Соотношение государственной и муниципальной власти // Государство и право. 2004. № 3.
341. Пьянов Н.А. Государственное регулирование общественных отношений. Вопросы теории: Монография. Иркутск: Изд-во ИГУ, 2009.
342. Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: Учебное пособие. М.: Проспект, 2011.
343. Радько Т.Н. О роли запретов в правовом регулировании // Труды высшей следственной школы МВД СССР. Вып. 1. Волгоград: НИиРИО МВД СССР, 1969. С. 87-98.
344. Раздьяконова Е.В. Территориальное общественное самоуправление: проблемы муниципально-правового регулирования в городских округах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010.

345. Регельсбергер Ф. Общее учение о праве; пер. Базанов И.А.; под ред. проф. Гамбарова Б.С. М.: Тип. Высочайше утвержд. Т-ва И. Д. Сытина, 1897.
346. Рейснер М. А. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. Л.; М., 1925.
347. Романович-Славатинский А. Пособие для изучения государственного права по методу историко-догматическому: В 3 т. Киев, 1872.
348. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.
349. Руденко В.Н. Прямая демократия. Модели правления, конституционно-правовые институты: Монография / отв. ред.: А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. Екатеринбург: УрО РАН, 2003.
350. Руденко В.Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61).
351. Рукавишникова И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Изв. вузов. Правоведение. 2003. № 1.
352. Рязановский В. А. Обычное право бурят. Чита, 1921.
353. Ряховская А. Исходя из коллективных потребностей. Роль экономического фактора в формировании муниципальных образований // Муниципальная власть. 2001. № 6.
354. Савченко Д.Л., Шугрина Е.С., Горожанин В.А. Понятие и виды местного нормотворчества: Устав муниципального образования. Новосибирск, 1997.
355. Сагидов А.М. Обычаи и традиции в правовой системе Республики Дагестан: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
356. Салин П.Б. Некоторые аспекты политико-правовой природы саморегулирования // Юридические науки. 2006. № 3 (19).

357. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: Монография. СПб.: СПб ГУП, 2002.
358. Сарингулян К.С. О регулятивных аспектах культурной традиции // Советская этнография. 1981. № 2.
359. Сафронова Ю.Н. Общественное мнение и религиозные традиции. М., Мысль. 1970.
360. Семенов В.М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М., 1982.
361. Семенова Н.Н. Методологические аспекты изучения этики научной деятельности // Наука и ценности. Новосибирск, 1967.
362. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
363. Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007.
364. Сергеева К.О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
365. Сергеева Е.И. Конституционно-правовое регулирование правоустановительной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006
366. Сидоренко Н.И. Социальные нормы и регулирование человеческой деятельности. М., 1995.
367. Сильченко Н. В. Проблемы предмета правового регулирования // Государство и право. 2004. № 12.
368. Система советского права и перспективы ее развития. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 7.
369. Скачко А. Народы Крайнего Севера и реконструкция северного хозяйства. Л., 1934.

370. Соколов А.Н. Теория государства и права: Опорный конспект: Учебное пособие. Калининград: Янтарный сказ, 2002.
371. Соколов Э.В. Культура и личность. Л.: Наука, 1972.
372. Соколова Н.В. Государственно-правовое регулирование церковных отношений в советской и современной России (Историко-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004.
373. Соколова О.С. Правовые основы саморегулирования // Юрист. 2008. № 4.
374. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб.: Изд-во "Юридический центр Пресс", 2003.
375. Соловьев С.Г. Система фундаментальных понятий муниципального права: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998.
376. Соловьева О.В. Муниципальное правотворчество: структурно-функциональный и понятийно-категориальный состав: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007.
377. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. М.: Юрид. лит., 1976.
378. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Издательство "Юридический центр пресс", 2003.
379. Сорокин П.А. Элементарный учебник общей теории права в связи с теорией государства. Ярославль, 1919.
380. Сртлян С.В. Право и традиционный образ жизни: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008.
381. Станисловайтис Р.И. Обычаи и традиции в механизме социального действия права: Дис. ... докт. юрид. наук. Вильнюс, 1989.
382. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА- ИНФРА М), 2002.

383. Старилов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5.
384. Стучка П.И. Революционная роль советского права. М.: Госиздат, 1931.
385. Султыгов М.М. Запрет как метод правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996.
386. Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт // «Политические исследования» (ПОЛИС). 2012. № 1.
387. Суханов Е.А. Источники гражданского права // Гражданское право: Учебник: Т.1. В 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Е.А. Суханов. М.: БЕК, 1998.
388. Суханов И.В. Место и роль традиций в развитии социалистического общества // Труды Казанского авиационного института. Вып. 53. 1960.
389. Суханов И.В. Обычаи, традиции и преемственность поколений. М.: Политиздат, 1976.
390. Таболин В.В., Корнев А.В. Муниципальное городское право: правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах: Монография. М.: Формула права, 2000.
391. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: Монография. М.: Изд-во «Юрист», 2012.
392. Таболин В.В. Работа с населением: как сделать ее более эффективной. // Практика муниципального управления. 2013. № 4.
393. Тахтарев К.М. Сравнительная история человечества и общественных форм. Л., 1924.
394. Тегенцев С.А. Совершенствование муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011.

395. Теория государства и права: Учебник / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997.
396. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юрист, 1997.
397. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001.
398. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 2002.
399. Теория государства и права: Учебник / под ред. К.А. Мокичева. М.: Юрид. лит., 1965.
400. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА - М), 2002.
401. Тертышник В., Щерба С. Концептуальная модель системы принципов уголовного процесса России и Украины в рамках сравнительного правоведения // Уголовное право. 2001. № 4.
402. Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.
403. Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 2007.
404. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008.
405. Тимофеев Н.С. Сущностные пределы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9.
406. Тимофеев Н.С. К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11.

407. Тимофеев Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.
408. Тиунова Л.Б. Система правовых норм и отраслевое подразделение права // Правоведение. 1987. № 4.
409. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2005.
410. Тихомиров Ю.А. Право и самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 9.
411. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010.
412. Тихомиров Ю.А. Публичная власть. М.: БЕК, 1995.
413. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М.: БЕК, 1995.
414. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.
415. Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992.
416. Томаров В.В. Правовое регулирование региональных и местных налогов и сборов в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
417. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9.
418. Трегубенко С. В. Религиозные основания правовой традиции России: Историко- и теоретико-правовой аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.
419. Тудосеску И. Идеалы и нормы в социальной деятельности // Вопросы философии. 1984. № 3.
420. Туманова Л.В. Защита публичного интереса в гражданском судопроизводстве: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2002.
421. Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М.: Норма, 2005.

422. Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15.
423. Уваров А.А. Об особенностях местного самоуправления в системе политической власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1.
424. Угринович Д.М. Обряды, за и против. М. Политиздат, 1975.
425. Урванцев Б.А. Порядок и нормы. М.: Изд-во стандартов, 1991.
426. Усманова Р.М. Место муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений: Монография. Стерлитамак: Стерлитамакский филиал БашГУ, 2013.
427. Усманова Р.М. Выражение публичных интересов отдельных групп населения в муниципальном праве // Евразийский юридический журнал. 2012. № 48.
428. Усманова Р.М. Публичные интересы в муниципальном образовании: согласование и конфликты // Казанская наука. 2012. № 4.
429. Усманова Р.М. Принципы муниципально-правового регулирования: понятие и система // Вестник ВЭГУ. 2012. № 5.
430. Усманова Р.М. Муниципально-правовое регулирование: предмет и объекты // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12.
431. Усманова Р.М. Понятие и содержание публичного регулирования общественных отношений // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2011. № 2.
432. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994.
433. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1987.
434. Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права. Казань: Спектр, 2000.
435. Федорова М.Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования: Монография. Омск: Изд. ОмГУ, 2000.

436. Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003.

437. Хазанов С.Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003.

438. Халий И.А. Современные общественные движения: инновационный потенциал российских преобразований в традиционалистской среде: Монография. М.: Институт социологии РАН, 2007.

439. Харламова Е.Н. Муниципальное право в системе российского права: теоретико-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2011.

440. Харючи С.Н. Социальные нормы коренных малочисленных народов Севера России. Обряды, обычаи, ритуалы, традиции, мифы, нормы морали, нормы права: Монография / С.Н. Харючи, К.Г. Филант, И.Ю. Антонов. [Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ] . М.: ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2009.

441. Хижняк А.К. Виды правотворчества местной администрации городского округа как формы осуществления функций местного самоуправления. М.: Издательство «Спутник+», 2011.

442. Холопов В.А. Территориальное общественное самоуправление как стратегическая основа развития гражданского общества в России: Монография. Рязань: Изд-во «Ассоциация органов ТОС г. Рязани», 2008.

443. Хорев А.А. Проблемы гражданско-правового регулирования муниципальной собственности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

444. Храмов Д.В. Нетрадиционные источники российского частного права: общетеоретический аспект: Монография / под науч. ред. А.В. Малько. _М.: Юрлитинформ, 2012.
445. Хрестоматия по истории западноевропейского театра / сост. и ред. С. Мокульского. Т. II. Театр эпохи Просвещения (XVIII в.). М.-Л., 1955.
446. Цавилов Б.Х. О традициях и обычаях. Нальчик, 1961.
447. Цветкова Г.А. Местное самоуправление в современной России: состояние, тенденции, эффективность (опыт социологического анализа): Дис. ... докт. соц. наук. М., 2003.
448. Цитович П.П. Очерк основных понятий торгового права. Киев: Типография И.Н. Кушнерева и Ко, 1886.
449. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: Юрайт, 2000.
450. Черникова Е.В. Публично-правовое регулирование деятельности кредитных организаций в Российской Федерации: Монография. М: Изд-во РАГС, 2009.
451. Черных Е.Н., Венгеров А.Б. Структура нормативной системы в древних обществах // От доклассовых обществ к раннеклассовым. М., 1987.
452. Четвериков В.С. Муниципальное право: Учебное пособие. 2-е издание. М.: ИНФРА-М, 2003.
453. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. М.: Юрист, 2004.
454. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
455. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007.
456. Чихладзе Л.Т. Муниципальное право России: Учебник. М.: МИЭМП, 2010.
457. Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление как одна из форм публичной власти в России // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 8.

458. Чихладзе Л.Т. Модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления (муниципальной власти) // Вестник Российского университета дружбы народов. 2012. № 3.
459. Чичерин Б.Н. Опыты по истории русского права. М., 1858.
460. Чугурова Т.В. Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007.
461. Шабуров А.С. О соотношении автономного и индивидуального правового регулирования // Сборник аспирантских работ: материалы ежегод. аспирант. конф. Свердловск, 1974. Вып.17.
462. Шайхуллин М.С. Традиции и правовые обычаи местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений: вопросы теории и практики: Монография. М.: Евразийский научно-исследовательский институт проблем права, 2011.
463. Шайхуллин М.С. Традиции местного самоуправления в системе ценностей современного Российского государства и общества // Административное и муниципальное право. 2009. № 11.
464. Шайхуллин М.С. Традиции местного самоуправления для муниципальной власти в России // Российская юстиция. 2009. № 6.
465. Шапсугов Д.Ю. Обычное право и его роль в правовом развитии общества // Обычное право в России: проблемы теории, истории и практики. Ростов н/Д, 1999.
466. Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 6.
467. Шарифуллин В.Р. Правовое регулирование и саморегулирование: некоторые вопросы теории // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Казань, 2005.
468. Шарифуллин В.Р. Частноправовое регулирование: теоретико-правовое исследование: Монография. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2007.
469. Шафиров В.М. Естественно-позитивное право: Введение в теорию: Монография. Красноярск: ИЦ КрасГУ, 2004.

470. Шебанов А.Ф. Система советского социалистического права. М., 1961.
471. Шейндлин Б.В. Сущность советского права. Л.: изд-во ЛГУ, 1959.
472. Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. 2-е. изд. М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1911.
473. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М.: Фирма «СПАРК», 1995.
474. Шершень Т.В. Частный и публичный интерес в договорном регулировании семейных отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2002.
475. Шибутани Т. Социальная психология. М.: Прогресс. 1969.
476. Широков А. И. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997.
477. Шкуратова Т.П. Муниципальное правотворчество: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011.
478. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебное пособие. Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1995.
479. Шугрина Е.С. Выявление признаков муниципального образования как гарантия определения территориальных пределов права на осуществление местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7.
480. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во НОРМА, 2010.
481. Шугрина Е.С. Некоторые проблемы организации и проведения местных референдумов // Современное общество и право. 2011. № 1 (2).
482. Эльмурзаева А.Д. Обычай взаимопомощи в хозяйственной деятельности народов Дагестана. XIX - начало XX века: Дис. ... канд. ист. наук. Махачкала, 2009.

483. Этнос, Государство. Право. Обычай. А.М. Беидов, А.З. Бейтуганов, М.К. Гукешоков, М.В. Дышков / под ред. М.Х. Гукешокова.- Нальчик: Каб-Балк. ун-т, 2003.
484. Юсупов А.В. Нормотворчество на уровне местного самоуправления: Монография. Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2004.
485. Явич Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования // Вопросы общей теории советского права: сб. статей / под ред. С.Н. Братуся. М.: Госюриздат, 1960.
486. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961.
487. Явич Л.С. Общая теория права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1976.
488. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества . Сущность и принципы М.: Юрид. лит., 1978.
489. Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений: Учебное пособие. Свердловск, 1972
490. Яковлев В.Ф., Якушев В.С. Правовые основы регулирования хозяйственной деятельности: Учебное пособие. Свердловск, 1979.
491. Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (Вопросы теории и практики). М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000.
492. Яковлева М.Н. Обычаи алтайского этноса как регулятор современных социальных процессов в Республике Алтай: Дис. ... канд. соц. наук. Тюмень, 2007.
493. Якушкин Е. И. Обычное право русских инородцев: Материалы для библиографии обычного права. М, 1899.
494. Dahrendorf R. Life Changes: Approaches to Social and Political Theory. Chicago, 1979.
495. Hart H. Positivism and the Separation of Law and Morals // Harvard Law Review. 1958.

496. Roberts J. International Sale of Goods. In International Transactions. Trade and Investment, Law and Practice, Ed. by Wilde M., The Law Book Company Limited, Melbourne, 1993.

497. Starke J. Introduction to International Law, 10-th ed., 1989.