

УДК 342.553

УСМАНОВА Резида Минияровна, кандидат юридических наук, декан юридического факультета, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Стерлитамакского филиала Башкирского государственного университета. Автор 90 научных публикаций, в т. ч. двух монографий, 10 учебных пособий

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ: СФЕРА И ПРЕДЕЛЫ

В данной работе рассматриваются сфера и пределы муниципально-правового регулирования. При этом под сферой автор понимает область потенциальных правовых отношений, которая определяется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также уставом с учетом особенностей данного муниципального образования. Применительно к пределам необходимо указать на то, что они в первую очередь определяются федеральным законом, и поэтому актуальнее говорить о соотношении федерального и муниципального правового регулирования. Пределы же собственного правотворчества определяются уставом муниципального образования и актом представительного органа с учетом исторических и иных местных традиций. Особое внимание уделено пределам регионального правового регулирования и его рамкам, которые определены законом. В этой связи предлагается расширить пределы правового регулирования субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: *местное самоуправление, правовое регулирование, пределы регулирования, закон, муниципальное правотворчество.*

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 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, содействует развитию предпринимательства, самостоятельно соотносит свои потребности с имеющимися материальными возможностями.

Муниципально-правовое регулирование и его механизм уже не раз рассматривались автором [10, 11]. Однако с вопросом о предмете правового регулирования возникает вопрос о сфере правового регулирования. В юридической литературе по этому поводу имеются различные

мнения. Так, одни отождествляют такие понятия, как «предмет правового регулирования» и «сфера правового регулирования». Например, И.Н. Сенякин определяет правовое регулирование как сферу, на которую распространяется право [8, с. 243]. «Предмет правового регулирования – это все то, что подпадает под действие правовых норм, это сфера, на которую распространяется право и которая находится под его юрисдикцией» [9, с. 353], – пишет Н.И. Матузов. Другие, напротив, считают, что «сфера правового регулирования» шире понятия «предмет правового регулирования». Например, В.В. Лазарев в сферу правового регулирования включает следующие разновидности общественных отношений: 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 урегулированы [5, с. 65]. Мы считаем верной вторую позицию.

Как писал Р.З. Лившиц, «три группы общественных отношений – имущественные, управленческие и обеспечение защиты общественного порядка – составляют сферу правового регулирования» [6, с. 93]. Применительно к нашему исследованию мы можем констатировать, что в сфере муниципально-правового регулирования различается группа имущественных отношений, которые составляют экономическую основу местного самоуправления. Это отношения по владению, распоряжению и управлению муниципальной собственностью, по решению вопросов местного хозяйства. Именно эти отношения в первую очередь нуждаются в правовом регулировании. Вторая группа отношений связана непосредственно с механизмом управления в муниципальном образовании. Здесь определяющая роль отводится органам местного самоуправления, которые решают вопросы местного значения с учетом исторических, местных традиций и особенностей, осуществляют переданные государственные полномочия. Этой же группе принадлежат отношения по непосредственному решению вопросов местного значения

самим населением. Третью группу образуют отношения, возникающие в связи с нарушением порядка, установленного в первых двух. В той или иной группе общественных отношений одна их часть регулируется правом, а другая – не регулируется. Отношения, которые урегулированы собственными правовыми нормами, составляют предмет муниципально-правового регулирования, который определяется практическими потребностями право творческого субъекта на местном уровне. Если неурегулированные отношения могут быть урегулированы собственными муниципальными нормами и должны быть урегулированы ими, то в этом случае мы и говорим о сфере муниципально-правового регулирования. Данные отношения складываются между субъектами местного самоуправления, возникают по воле их участников, затрагивают интересы населения, интересы всего муниципального образования либо интересы отдельных групп (коренных малочисленных народов, проживающих на территории муниципального образования, этнической группы, общин и др.).

Сфера муниципально-правового регулирования – это всегда область потенциальных правовых отношений, которая определяется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также уставом с учетом особенностей данного муниципального образования.

При рассмотрении сферы муниципально-правового регулирования может возникнуть вопрос о том, как она соотносится с предметом государственно-правового регулирования отношений в системе местного самоуправления. На наш взгляд, одна группа отношений в системе местного самоуправления, не урегулированная собственными муниципальными нормами, тем не менее урегулирована государственными правовыми нормами (федерального уровня либо уровня субъекта РФ), т. е. в некоторой части мы видим совпадение этих понятий. Другое дело, насколько эти отношения нуждаются в дополнительном муниципально-правовом регулировании. Другая же группа отношений

нуждается в правовом регулировании собственными нормами. Это касается в первую очередь отношений, связанных с историческими, местными традициями, особенностями жизни народов, пребывающих на территории данного муниципального образования. Таким образом, мы наблюдаем собственную муниципально-правовую сферу.

С предметом и сферой муниципально-правового регулирования тесно связан вопрос о его пределах. Однако 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 права [12, с. 135], и основываясь на настоящей дефиниции, дадим определение пределов правового регулирования.

Итак, пределы муниципально-правового регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления – это обусловленные объективными и субъективными факторами границы властного вмешательства правотворческими субъектами 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 связаны с необходимостью сохранять саморегулирование общества, не вмешиваться в те сферы жизни, которые обеспечиваются саморегулированием. На наш взгляд, верно пишет В.И. Гойман-Червонюк, что пределы правового регулирования отделяют область правового от неправового, очерчивают границы рас-

пространения права, предельность воздействия на сознание человека и его деяния [3, с. 141]. Правильное определение пределов муниципально-правового регулирования необходимо для того, чтобы исключить использование юридических инструментов в сферах взаимодействия людей, требующих иных средств социальной регуляции.

Таким образом, 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.

По мнению С.В. Корсаковой, объективными факторами, определяющими специфику правотворческой политики в сфере местного самоуправления, являются многосубъектность (что означает, с одной стороны, участие различных органов государственной власти и местного самоуправления, населения муниципального образования, а также общественных институтов в деятельности по оптимизации правового регулирования муниципально-правовых отношений; с другой стороны – необходимость одновременного либо последовательного выполнения прав и обязанностей различными субъектами правоотношений) и многоуровневость [4, с. 215].

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, Конституция РФ тем самым 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 РФ в регулировании муниципальной жизни. Исходя из того, что местное самоуправление решает вопросы местного значения самостоятельно (ст. 130), Конституция РФ допускает муниципальное правотворчество.

С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) появилась централизация компетенции в области местного самоуправления на федеральном уровне. Федеральный закон № 131-ФЗ в общей форме определяет широкие возможности федеральных органов государственной власти в правовом регулировании вопросов местного самоуправления. В соответствии со ст. 5 Федерального закона к полномочиям федеральных органов государственной власти отнесено: определение общих принципов организации местного самоуправления в России; правовое регулирование по предметам ведения России и в пределах полномочий России по предметам совместного ведения России 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 предмете совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере местного самоуправления, предусматривает возможность допуска к нормативному регулированию местного самоуправления 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 Федерации. Регулируя вопросы организации местного самоуправления, субъекты 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.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сент. 2003 г. // Собр. законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Всего в Федеральном законе содержится несколько десятков отсылок к законам субъектов Федерации. Поле законодательной деятельности для регионов в сфере местного самоуправления не так уж мало. Все дело, однако, в характере полномочий, предоставленных субъектам Федерации. Глубина правового регулирования субъектами вопросов местного самоуправления, прежде всего организационных, существенно уменьшилась. Достаточно сравнить правовое регулирование вопросов территориального устройства, полномочий и процедур принятия муниципальных правовых актов на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации. Субъекты Федерации не вправе теперь устанавливать порядок образования и преобразования муниципальных единиц. Они определяют границы муниципальных образований в соответствии с требованиями, предусмотренными Федеральным законом. Законы субъекта Федерации об установлении границ муниципальных образований являются правоприменительными актами по отношению к Федеральному закону.

Относительно полномочий органов государственной власти субъектов РФ, которые перечислены в ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ, укажем на то, что:

– данные полномочия ограничиваются сферами ведения субъектов РФ, а полномочия субъектов РФ в сферах совместного ведения с РФ, кроме того, ограничиваются пределами, установленными федеральными законами;

– установление общих принципов организации местного самоуправления относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ лишь постольку, поскольку это допускается ФЗ.

Несмотря на ясность цели принятия Федерального закона № 131-ФЗ – обеспечить единообразие решения вопросов муниципального устройства, не имеющих каких-либо региональ-

ных 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 РФ [13, с. 124]. 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» [7, 8].

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

На сегодняшний день общие принципы регулируются на федеральном уровне, а на субъектном – только то, что четко оговорено в законе и в пределах, допускаемых федеральным законом. Как пишет С.В. Корсакова, «организационно-правовые основы местного самоуправления превратились из сферы, в которой регионы конкурировали с Федерацией, в сферу, где Федерация прямо устанавливает субъектам предмет и порядок регулирования общественных отношений» [4, с. 252].

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

Однако имеются противоположные взгляды на эту проблему. По мнению А.А. Замотаева, «общие требования к организации публичной власти должны быть универсальными в целом в стране. То, что раньше предполагалось регулировать на уровне субъекта Российской Федерации, сейчас отдано на уровень федеральный, и это как раз нормальный подход: федеральная власть регулирует организацию публичной власти в целом, устанавливает требования к ее организации»². Как отмечает В.И. Васильев,

² Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления: стенограмма круглого стола, Москва, 5 ноября 2003 года. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/steno51103.htm> (дата обращения: 12.04.2013).

это приведет к более подробному и четкому раскрытию конституционной модели местного самоуправления и созданию более полной системы федеральных правовых гарантий повсеместной реализации закона с целью эффективного решения местной властью вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения [2, 10].

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет возможность собственного муниципально-правового регулирования и четко обозначает пределы местного правотворчества: муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Причем во втором случае муниципальные правовые акты могут приниматься на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов РФ.

В соответствии со ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ в систему муниципальных правовых актов входят: 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Основным актом, на основе которого могут быть приняты другие муниципальные правовые акты, является Устав. Вопросы, которые должны быть урегулированы Уставом муниципального образования, содержатся в ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ, но они не являются исчерпывающими.

Законом определяется круг вопросов, по которым могут быть приняты другие 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 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 РФ, уставом муниципального образования; пределы полномочий главы местной администрации устанавливаются федеральными законами, законами субъектов РФ, 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, пределы муниципально-правового регулирования определяются федеральными законами, законами субъектов Федерации. Кроме того, 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. Можно отметить, что сегодня также актуальны слова С.А. Авакьяна о том, что «нормативные акты издаются преимущественно центральными органами, а основная задача местных органов состоит в реализации этих актов с учетом местных условий и особенностей» [1, с. 41].

Список литературы

1. Авакян С.А. Правотворчество местных советов – каковы его пределы? // Размышления конституционалиста: избр. ст. М., 2010. 560 с.
2. Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журн. рос. права. 2003. № 3. С.14–18.
3. Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. М., 1996. 326 с.
4. Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в России: моногр. / под ред. засл. деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. А.В. Малько. М., 2012. 344 с.
5. Лазарев В.В. Определение сферы правового регулирования // Изв. вузов. Правоведение. 1980. № 5. С. 64–68.
6. Лившиц Р.З. Теория права: учеб. М., 1994. 224 с.
7. Михеев Д.С. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в субъекте Российской Федерации: на примере Республики Марий Эл: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мытищи, 2009. 28 с.
8. Общая теория государства и права: акад. курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. Теория права. М., 1998. 595 с.
9. Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. 506 с.
10. Усманова Р.М. Муниципально-правовое регулирование: предмет и объекты // Конституц. и муницип. право. 2011. № 12. С. 50–59.
11. Усманова Р.М. Характеристика методов публичного регулирования в муниципальном праве // Гос. власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 24–31.
12. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций. Казань, 1987. 336 с.
13. Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 102–153.

References

1. Avakyan S.A. Pravotvorchestvo mestnykh sovetov – kakovy ego predely? [Lawmaking by Local Councils – Are There Any Limits?]. *Razmyshleniya konstitutsionalista: izbr. st.* [Constitutionalist Reflections: Selected Articles]. Moscow, 2010. 560 p.
2. Vasil'ev V.I. Mestnoe samoupravlenie: tsentr i regiony [Local Government: The Centre and the Regions]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2003, no. 3, pp. 14–18.
3. Goyman-Chervonyuk V.I. *Ocherk teorii gosudarstva i prava* [Outline of the Theory of State and Law]. Moscow, 1996. 326 p.
4. Korsakova S.V. *Munitsipal'no-pravovaya politika v Rossii* [Municipal and Legal Policy in Russia]. Moscow, 2012. 344 p.
5. Lazarev V.V. Opredelenie sfery pravovogo regulirovaniya [Defining the Scope of Legal Regulation]. *Izv. vuzov. Pravovedenie*, 1980, no. 5, pp. 64–68.
6. Livshits R.Z. *Teoriya prava* [Legal Theory]. Moscow, 1994. 224 p.
7. Mikheev D.S. *Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie mestnogo samoupravleniya v sub"ekte Rossiyskoy Federatsii: na primere Respubliki Mariy El*: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional and Legal Regulation of Local Government in Constituent Units of the Russian Federation: Exemplified by the Mari El Republic]. Mytishchi, 2009. 28 p.
8. *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: akad. kurs. v 2 t.* [General Theory of State and Law: Academic Course in 2 Vols.]. Ed. by Marchenko M.N. Vol. 2. *Teoriya prava* [Theory of Law]. Moscow, 1998. 595 p.
9. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Ed. by Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Moscow, 1997. 506 p.
10. Usmanova R.M. *Munitsipal'no-pravovoe regulirovanie: predmet i ob"ekty* [Municipal Legal Regulation: The Subject and Objects]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2011, no. 12, pp. 50–59.
11. Usmanova R.M. *Kharakteristika metodov publichnogo regulirovaniya v munitsipal'nom prave* [Description of Methods of Public Regulation in Municipal Law]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2012, no. 5, pp. 24–31.

12. Fatkullin F.N. *Problemy teorii gosudarstva i prava: Kurs lektsiy* [Issues of the Theory of State and Law: A Course of Lectures]. Kazan, 1987. 336 p.

13. Khabrieva T.Ya. *Razgranichenie zakonodatel'noy kompetentsii Rossiyskoy Federatsii i ee sub'ektov* [Delineation of Legislative Competence of the Russian Federation and Its Constituent Units]. *Sootnoshenie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii i zakonodatel'stva sub'ektov Rossiyskoy Federatsii* [Correlation of the Russian Federation Legislation and the Legislation of Its Constituent Units]. Moscow, 2003, pp. 102–153.

Usmanova Rezida Miniyarovna

Faculty of Law, Sterlitamak Branch of the Bashkir State University (Sterlitamak, Russia)

MUNICIPAL LEGAL REGULATION: THE SCOPE AND LIMITS

The paper dwells on the scope and limits of municipal legal regulation. By the scope the author understands the area of potential legal relationship which is determined by federal laws and laws of the constituent units of the Russian Federation as well as by municipal charters, taking into account specific features of each municipality. The limits are primarily determined by the federal law and, therefore, it is more relevant to talk about the relationship between the federal and municipal legal regulations. The limits of local law-making are determined by the municipal charter and the act of the representative body, taking into account historical and other local traditions. Special attention is paid to the limits of the local legal regulation and its framework, as defined by the law. Thus, the author proposes extending the limits of legal regulation in the constituent units of the Russian Federation.

Keywords: *local government, legal regulation, limits of regulation, law, municipal law-making.*

Контактная информация:

адрес: 453129, Республика Башкортостан, г. Стерлитамак, просп. Ленина, д. 49;

e-mail: rezidausmanova@yandex.ru

Рецензент – *Чертова Н.А.*, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, директор юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова