

На правах рукописи

Горбуль Юлия Александровна

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
(ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ)**

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Красноярск 2009

Работа выполнена на кафедре теории государства и права Юридического
института Сибирского федерального университета

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего
профессионального образования РФ
Шафиров Владимир Моисеевич

Официальные оппоненты - доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Леушин Владимир Ильич

кандидат юридических наук
Тетерятников Николай Юрьевич

Ведущая организация - ГОУ ВПО «Томский государственный
университет»

Защита диссертации состоится 19 января 2009 г. в 13.00 часов на заседании
диссертационного совета ДМ 212.099.14 при Сибирском федеральном
университете по адресу: 660075, г. Красноярск, ул. Маерчака, 6, зал
заседаний (ауд. 4-09)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Сибирского федерального
университета

Автореферат разослан «___» _____ 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



В.В. Питецкий

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Успешное строительство гражданского общества и правового государства в современной России требует создания благоприятных условий для формирования у граждан нашей страны таких личностных качеств, как самодеятельность, инициативность, ответственность. На это неоднократно обращалось внимание на самом высшем уровне государственного руководства. Так, выступая с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации в ноябре 2008 г., Президент страны Д.А.Медведев подчеркнул: «Основу нашей политики должна составить идеология, в центре которой – человек. Как личность и как гражданин, которому от рождения гарантированы равные возможности. А жизненный успех которого зависит от его личной инициативы и самостоятельности. От его способности к новаторству и творческому труду. И сейчас это для нас важнее, чем когда бы то ни было»¹.

Вести работу по развитию и эффективному использованию человеческого потенциала необходимо, прежде всего, на самом первичном (низовом) уровне организации публичной власти, в масштабах муниципальных образований. Ведь именно 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 максимально использовать возможности права как особого социального регулятора и в процессе правового воздействия на общественные отношения в муниципальных образованиях создавать условия для проявления правовой активности населения, готовности жителей самостоятельно решать насущные жизненные вопросы на своей территории, осознанно участвовать в политико-правовой жизни муниципального образования и видеть в этом свой непосредственный интерес. Такая необходимость расширения правовых возможностей отдельной личности и местного сообщества в целом обусловлена правами граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления, закрепленными в ст.3 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. (ред. от 10.06.2008 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»². Развивать же самодеятельность, гражданскую активность и социальную ответственность жителей муниципалитетов можно

¹ Российская газета. 2008. 6 ноября.

² СЗ РФ. 2003. №40. Ст.3822; 2008. №24. Ст.2790.

с помощью эффективных юридических механизмов и целенаправленного использования соответствующих нормативных средств, способов и методов правового регулирования.

Именно поэтому важно исследовать правовое регулирование на местном уровне как самостоятельный юридический феномен, раскрыть его специфику, особенности и потенциальные возможности в развитии самостоятельности и самоорганизации жителей муниципальных образований. Переосмысление сущности муниципального правового регулирования с таких теоретических и методологических посылок, которые выдвигают личность, ее права и свободы на первый план, позволит по-новому подойти к решению различных проблем в этой сфере.

Состояние и степень разработанности темы. Вопросы теории правового регулирования в целом традиционно разрабатывались многими учеными-правоведами. Однако исследование отдельных его видов в настоящее время не получило должной общетеоретической разработки. В особенности сказанное касается правового регулирования на местном уровне.

В разное время ученые обращали внимание на такие отдельные вопросы исследуемой проблематики, как муниципальное правотворчество, источники муниципального права, муниципальные правовые акты и т.п. Ученые-специалисты в области конституционного и муниципального права рассматривают проблемы, связанные с правовым регулированием на местном уровне, с отраслевых позиций. В то же время практически отсутствуют специальные монографические исследования, в которых содержался бы комплексный общетеоретический анализ этого вида правового регулирования общественных отношений. Такое исследование впервые предпринято в настоящей работе.

Объектом исследования выступает муниципальное правовое регулирование как самостоятельный вид правового регулирования общественных отношений.

Предмет исследования составили: теоретические аспекты правового регулирования как функционального понятийного ряда, понятие, структура муниципального правового регулирования, особенности используемых в этом процессе нормативных регулятивных средств, а также отдельные практические проблемы, связанные с его совершенствованием.

Цель исследования заключается в том, чтобы на основе анализа общетеоретических положений и существующей практики обосновать необходимость формирования комплексной системы теоретических знаний о правовом регулировании общественных отношений на муниципальном уровне и с позиций человекоцентристского

подхода разработать ее основные ключевые положения. Это позволит выработать практические рекомендации по повышению эффективности муниципального правового регулирования и обеспечить в процессе его осуществления наиболее полную реализацию прав и свобод жителей муниципальных образований.

Для достижения указанной цели диссертантом были поставлены следующие **задачи исследования:**

- с позиций человекоцентристского подхода к правопониманию рассмотреть методологические и теоретические основы правового регулирования как функционального понятийного ряда;

- показать преимущества исследования в теоретическом плане отдельных видов правового регулирования, выделяемых по вертикальным уровням организации публичной власти в современной России, и обосновать необходимость обстоятельного анализа муниципального (местного) уровня;

- сформулировать общетеоретическое авторское определение муниципального правового регулирования, раскрыть его признаки;

- исследовать структуру муниципального правового регулирования, а именно его предмет, пределы, применяемые на местном уровне способы, методы, средства и типы правового регулирования;

- выявить особенности и специфику нормативных регулятивных средств, используемых в муниципальном правовом регулировании;

- под углом зрения человекоцентристского подхода обосновать необходимость развития дозволительных начал в муниципальном правовом регулировании;

- проанализировать направления совершенствования обеспечительного механизма в муниципальном правовом регулировании.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучные методы познания: диалектика, анализ, синтез, сравнение, аналогия, дедукция, индукция, абстракция, а также частнонаучные методы - историко-правовой, социально-психологический, сравнительно-правовой, системно-структурный, логический и др. В том числе применялся междисциплинарный подход, позволивший рассмотреть анализируемые вопросы не только с позиций общей теории государства и права, но и отраслевых наук.

Теоретическую основу исследования составляют труды ученых, разрабатывавших вопросы теории права, правового регулирования, а также посвященные различным аспектам осуществления местного самоуправления.

Значительный вклад в уяснение проблем избранной темы внесли работы таких авторов, как С.А.Авакьян, С.С.Алексеев, Г.В.Атаманчук, Л.И.Антонова, М.И.Байтин, В.К.Бабаев, В.М.Баранов, Н.С.Бондарь, С.Н.Братусь, Т.М.Бялкина, А.М.Васильев, В.И.Васильев, Р.Ф.Васильев, Н.В.Витрук, Н.Н.Вопленко, А.Г.Гладышев, С.А.Голунский, В.М.Горшенев, В.В.Ершов, К.Е.Игнатенкова, Н.А.Игнатюк, О.С.Иоффе, В.Б.Исаков, В.Н.Карташов, Т.В.Кашанина, В.Н.Кудрявцев, В.Л.Кулапов, О.Е.Кутафин, В.В.Лазарев, И.С.Лапшин, О.Э.Лейст, В.И.Леушин, А.В.Малько, О.В.Марченко, Т.С.Масловская, Н.И.Матузов, А.В.Мицкевич, В.В.Невинский, П.Е.Недбайло, В.С.Нерсесянц, Н.А.Никиташина, В.Д.Перевалов, А.С.Пиголкин, С.В.Поленина, В.Н.Протасов, А.И.Процевский, Т.Н.Радько, И.С.Самощенко, В.А.Сапун, А.А.Сергеев, И.Н.Сенякин, В.Д.Сорокин, Ю.А.Тихомиров, В.И.Фадеев, Ф.Н.Фаткуллин, О.И.Цыбулевская, Г.Т.Чернобель, В.Е.Чиркин, Д.Ю.Шапсугов, М.Д.Шаргородский, В.М.Шафиров, В.И.Шкатулла, А.Ф.Шебанов, Б.В.Шейндлин, Е.С.Шугрина, Л.С.Явич и др.

Особую значимость в процессе исследования имели труды российских учёных-юристов конца XIX – начала XX вв.: Н.Н.Алексеева, Н.М.Коркунова, а также работы этого же периода, посвященные местному самоуправлению, таких авторов, как А.И.Васильчиков, А.А.Кизеветтер, М.И.Свешников, Н.И.Лазаревский, В.М.Грибовский, П.П.Гронский, В.П.Безобразов. В диссертации использовались работы зарубежных правоведов - Георга Еллинека, Мориса Ориу, Росса Камерона.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составили Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, нормативно-правовые акты муниципальных образований Кемеровской области, Красноярского края и некоторых других регионов России.

Эмпирической базой исследования являются практика Конституционного Суда Российской Федерации и данные периодической печати, имеющие отношение к различным аспектам темы исследования.

Научная новизна работы определяется целью и задачами диссертации, изучением теоретико-прикладных аспектов правового регулирования на местном уровне с позиций приоритета прав и свобод личности в местном сообществе.

Диссертант предпринял попытку комплексного общетеоретического исследования муниципального правового регулирования как самостоятельного вида, существующего в

системе правового регулирования общественных отношений современной России. Новизной отличается освещение с позиций общей теории права особенностей элементов структуры муниципального правового регулирования, специфики применяемых в нем нормативных регулятивных средств.

Основные результаты диссертационного исследования, имеющие научную новизну, могут быть сформулированы в качестве следующих **положений, выносимых на защиту.**

1. Содержание функционального понятийного ряда «правовое регулирование» наиболее точно и полно может быть раскрыто с позиций человекоцентристского подхода к правопониманию. Именно такой подход позволяет показать функцию права как регулятора общественных отношений, открывающего простор для свободы выбора и активной деятельности всех субъектов.

2. В системе правового регулирования общественных отношений современной России, построенной на трехуровневой организации публичной власти (федеральная, региональная, местная), более значимое, самостоятельное место должно занять муниципальное правовое регулирование. Это, с одной стороны, позволит открыть новые возможности в упорядочивании общественных отношений на местном уровне, а с другой - повысить эффективность и действенность федерального и регионального правового регулирования.

3. Муниципальное правовое регулирование можно определить как самостоятельный вид правового регулирования, который, логически продолжая процесс государственного правового регулирования, осуществляется на территории муниципальных образований непосредственно самим населением муниципального образования и(или) выборными и другими органами либо должностными лицами местного самоуправления и представляет собой нормативно-организационное воздействие на особую сферу общественных отношений (определяемую через понятия «вопросы местного значения» и «делегирование государственных полномочий») в интересах местного сообщества, в целях соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

4. Особенности муниципального правового регулирования обусловлены сущностью местного самоуправления, в котором носителем и источником власти выступает местное население. Соответственно муниципальное право, как и муниципальная власть, исходит от местного населения, принадлежит ему, должно быть непосредственным выразителем его потребностей и интересов.

5. Структура муниципального правового регулирования отличается своеобразием

благодаря предмету, пределам, методам, способам, типам правового регулирования.

6. Особая роль в муниципальном правовом регулировании принадлежит управомочивающим нормативным средствам, наилучшим образом позволяющим воплотить идеи самоорганизации и саморегулирования в местном сообществе.

7. 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.

8. В качестве основных направлений совершенствования обеспечительного механизма муниципального правового регулирования рассматриваются: формирование цельной и непротиворечивой нормативной базы; дальнейшее развитие института толкования муниципальных нормативных правовых актов; повышение качества правового информирования населения, оказания квалифицированной юридической помощи; стимулирование правовой активности местного сообщества и его отдельных жителей; создание эффективной системы правового образования.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в комплексном исследовании муниципального правового регулирования на общетеоретическом уровне, выявлении его существенных признаков, особенностей элементов его структуры, а также рассмотрении отдельных аспектов его совершенствования с позиций человекоцентристского подхода к правопониманию.

Содержащиеся в работе положения могут использоваться в разработке рекомендаций по совершенствованию законодательных и иных нормативных актов, правоприменительной практики, в преподавании теории права и государства и других учебных дисциплин на юридических факультетах учебных заведений, в научно-исследовательской работе при дальнейшем изучении муниципального правового регулирования.

Апробация и внедрение диссертационного исследования

Результаты исследования нашли отражение в изданных автором десяти научных работах, которые опубликованы в том числе в трех научных изданиях, указанных в перечне ВАК. Отдельные положения и выводы использовались при подготовке статей и тезисов на международных научно-практических конференциях «Правовые проблемы укрепления российской государственности» в г. Томске (Томский государственный университет – 2005, 2007 гг.), «10-летие Конституции Республики Казахстан: история, итоги, перспективы» в г. Усть-Каменогорске (Восточно-Казахстанский государственный

технический университет им. Д.Серикбаева – 2005 г.); всероссийских научно-практических конференциях «Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации» в г. Новосибирске (Новосибирский государственный университет – 2005 г.), в г. Новокузнецке (Новокузнецкий филиал-институт Кемеровского государственного университета – 2005, 2006, 2008 гг.). Некоторые аспекты диссертационного исследования использовались при преподавании курса теории государства и права в Новокузнецком филиале-институте Кемеровского государственного университета.

Структура работы обусловлена целью, задачами и методами исследования. Диссертация состоит из введения, трёх глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснованы актуальность темы, степень разработанности проблемы, сформулированы цели и задачи диссертации, её теоретическая, эмпирическая и методологическая основы, раскрыты научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования.

Первая глава «Методологические и теоретические основы муниципального правового регулирования» включает три параграфа.

Первый из них «Правовое регулирование как функциональный понятийный ряд» посвящен характеристике теоретических понятий и категорий, показывающих общее взаимодействие различных элементов в процессе функционирования права.

Анализируются взгляды разных авторов по вопросу о понятии и признаках правового регулирования. При этом отмечается, что ряд признаков правового регулирования требует дополнительного осмысления. В частности, нуждается в уточнении положение о том, что правовое регулирование осуществляется лишь посредством норм. В настоящее время не все ученые сводят правовое регулирование к нормам или к их системе, поскольку оно реализуется с помощью целого комплекса нормативных регулятивных средств (принципов, целей, задач, дефиниций, норм и т.п.). Приведенное уточнение позволяет «раздвинуть» рамки концепции права, допускающей существование лишь установленных сверху жестких, категоричных, детализированных предписаний, в которых упор делается на ограничение свободы личности.

Поскольку «правовое регулирование» - сложное комплексное понятие, органически объединяющее целый ряд, причем разных, правовых явлений в системе юридического воздействия, то в целях наиболее последовательного постижения сущности

рассматриваемого в данной работе феномена исследуется лишь та часть структуры правового регулирования, которая связана с установлением его нормативной основы.

Выделяются такие составные элементы структуры правового регулирования, как предмет, пределы, способы, методы, типы правового регулирования, правовые средства. Подвергаются анализу и обобщению многочисленные теоретические положения, сформулированные в отечественной науке, характеризующие названные правовые явления. При этом вопросы содержания и взаимосвязи элементов структуры правового регулирования исследуются с позиций человекоцентристского подхода к сущности права. Вызывает определенные возражения автора взгляд на правовое регулирование как «вмешательство», имеющее предписывающий, властный характер, поскольку существует (и в определенных сферах, безусловно, должно преобладать) и иное правовое регулирование – дозволительное (управомочивающее). Такое правовое регулирование предполагает особое содержание элементов, входящих в его структуру. Поэтому при анализе всех правовых понятий и категорий, фиксирующих процесс воздействия права на условия общественной жизни, в диссертации акцентируется внимание на таких свойствах освещаемых правовых явлений, которые позволяют предоставлять определенную степень свободы и самостоятельности гражданам и организациям в решении их насущных жизненных вопросов.

Во **втором параграфе** первой главы диссертант обращается к исследованию вопроса о видах правового регулирования.

В зависимости от различных критериев имеется несколько классификаций правового регулирования. Их множественность обусловлена теми обстоятельствами, что правовое регулирование может осуществляться разнообразными субъектами, в разных сферах жизнедеятельности общества, в различных пространственных пределах и т.д. В контексте тематики настоящего исследования диссертант особо акцентирует внимание на классификации правового регулирования по уровням (федеральный, региональный, муниципальный) в соответствии с действующими конституционными нормами о трехуровневой организации публичной власти в государственном устройстве России. При этом автор отмечает, что подобная классификация предоставляет более широкие возможности для изучения особенностей правового регулирования, поскольку все иные его виды – нормативное и индивидуальное, публичное и частное, централизованное и децентрализованное и т.д. – в той или иной степени проявляются на всех названных уровнях правового регулирования.

Именно с позиций характеристики того или иного уровня вопросы правового регулирования на данный момент исследованы не в полном объеме. На современном этапе исследования правового регулирования, когда в значительном объеме накоплен новый материал, назрела необходимость нового видения правового регулирования, в его трактовке, условно говоря, как объемного явления, которое имеет несколько срезов, своего рода «этажей», где средства правового регулирования выстраиваются не только линейно, но и в нескольких плоскостях. Поэтому различные аспекты правового регулирования общественных отношений необходимо исследовать не только в общем виде, но и применительно к различным его уровням. И если специфика федерального и регионального уровней правового регулирования в каком-то объеме исследуется учеными-правоведами, то муниципальный уровень в общетеоретическом плане остается в меньшей степени изученным.

В то же время правовое регулирование на уровне местного самоуправления позволяет включить население муниципальных образований в творческий процесс обустройства собственной жизни, содержит огромный потенциал развития политической и правовой культуры населения. Совершенствуя муниципальное правовое регулирование, повышая его эффективность, государство способствует формированию гражданского общества, разворачиванию демократических основ и в итоге повышает свою конкурентоспособность. Поскольку муниципальная власть находится ближе всего к повседневной жизни населения, и именно с ней связаны практически все дела, заботы, намерения, поступки граждан, проживающих на той или иной территории, эффективность правового регулирования в целом в государстве во многом предопределяется процессами, происходящими на местном уровне.

Муниципальное правовое регулирование возникло внутри, в «недрах» государственного правового регулирования и соотносится с ним как часть и целое. В то же время муниципальное правовое регулирование, являясь частью общей системы правового регулирования в государстве, обладает рядом свойств и характеристик, позволяющих говорить об относительной самостоятельности данного вида правового регулирования.

В **третьем параграфе** первой главы исследуется вопрос о понятии муниципального правового регулирования.

На основе проделанного в диссертации анализа общетеоретических положений о правовом регулировании, о природе и сущности местного самоуправления обозначены следующие признаки муниципального правового регулирования: особый состав субъектов

муниципального правового регулирования; его самостоятельный, хотя и подзаконный характер; наличие особой сферы, которая определяется через понятия «вопросы местного значения» и «делегирующие государственные полномочия»; четкая пространственная определенность в границах территории муниципальных образований; больший динамизм, чем у государственного регулирования; высокая степень адекватности (соответствия) регулируемым отношениям; системный характер.

Изложенные признаки позволяют соискателю сформулировать следующее определение: муниципальное правовое регулирование – это самостоятельный вид правового регулирования, который, логически продолжая процесс государственного правового регулирования, осуществляется на территории муниципальных образований непосредственно самим населением муниципального образования и(или) выборными и другими органами либо должностными лицами местного самоуправления и представляет собой нормативно-организационное воздействие на особую сферу общественных отношений (определяемую через понятия «вопросы местного значения» и «делегирующие государственные полномочия») в интересах местного сообщества и в целях соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Назначение и активная роль муниципального правового регулирования в упорядочении общественных отношений раскрывается через его функции. Опираясь на общетеоретическое представление о функциях права, автор выделяет следующие функции правового регулирования на муниципальном уровне.

1. Регулятивная статическая, связанная с закреплением существующих общественных отношений. Эта функция может проявляться в поддержании и сохранении на необходимом уровне в масштабах муниципальных образований тех общественных отношений, которые получили общую правовую регламентацию в федеральном и(или) региональном законодательстве.

2. Регулятивная динамическая, связанная с развитием новых общественных отношений. Данная функция направлена на первичное правовое регулирование специфических отношений, складывающихся в рамках местного сообщества, если решение соответствующих вопросов входит в компетенцию муниципальной власти и требует нормативной правовой формы. Также эта функция может быть связана с созданием новых, дополнительных правовых гарантий для населения того или иного муниципального образования.

3. Правообеспечительная функция, которая может быть связана, во-первых, с содействием позитивному развитию, во-вторых, с негативной оценкой и ограничением

определенных вариантов поведения. Содействие позитивному развитию общественных отношений проявляется в том случае, когда без организующей деятельности муниципальной власти невозможно в полном объеме реализовать предоставленные жителям муниципальных образований возможности в тех или иных сферах жизни общества. Что же касается негативной стороны правообеспечительной функции муниципального правового регулирования, то она проявляется, в частности, при организации первичных мер в области пожарной безопасности, обороны, защиты населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций и пр.

Функции муниципального правового регулирования во многом определяются той целью, которая достигается при осуществлении данном виде правового регулирования общественных отношений. Анализ положений Конституции Российской Федерации (ст. 2 и 18) показывает, что под главной целью российского права необходимо понимать человека, его права и свободы как высшую ценность. На муниципальном уровне эта общая цель получает свою конкретизацию и дальнейшее развитие. Из сказанного следует, что 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.

Вторая глава диссертации «Структура муниципального правового регулирования» посвящена анализу особенностей муниципального уровня правового регулирования общественных отношений, проявляющихся во всех элементах его структуры. Она состоит из двух параграфов. В **первом** рассматриваются предмет и пределы муниципального правового регулирования.

Руководствуясь конституционными положениями и учитывая целесообразность и необходимость удовлетворения насущных потребностей граждан того или иного муниципального образования, можно заключить, что механизм публично-властного воздействия местного самоуправления, безусловно, предполагает особый предмет муниципального правового регулирования.

Анализ действующего федерального законодательства позволил соискателю выделить следующие отличительные признаки отношений, составляющих предмет муниципального правового регулирования: во-первых, данные отношения имеют ограниченно-территориальный (местный) характер; во-вторых, имеют комплексный

характер, так как связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни - экономической, бюджетно-финансовой, социально-культурной, охраны общественного порядка и др.; в-третьих, их обязательным субъектом выступает либо население муниципального образования, которое непосредственно, т.е. путем референдума, других форм прямого волеизъявления, решает вопросы местного значения, либо орган или должностное лицо местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению данных вопросов.

В предмете муниципального правового регулирования выделяются группы отношений, которые связаны с решением непосредственно вопросов местного значения, а также с участием органов местного самоуправления в осуществлении государственной политики на местном уровне. Такое участие связано с реализацией передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые имеют важное значение для обеспечения жизнедеятельности населения и создания нормальных условий для функционирования различных объединений граждан.

Характеристика предмета муниципального правового регулирования может быть существенно дополнена, если обратиться к такой категории, как пределы правового регулирования. Этимологическое значение термина «пределы» показывает, что осмысление пределов правового регулирования предполагает анализ тех факторов, от которых зависят границы данной деятельности. Автор аргументирует позицию, согласно которой пределы муниципального правового регулирования обусловлены функциональным назначением местного самоуправления, его подзаконным характером и объемом самостоятельности в решении вопросов, входящих в предмет муниципального правового регулирования.

В завершение параграфа отмечается, что государство, закрепляя принципы, основные направления деятельности органов местного самоуправления, должно оставлять определенный простор для местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Ошибки законодателя в этом вопросе могут повлечь за собой неоправданное «сужение» пределов самостоятельности местного самоуправления, что, безусловно, отрицательно скажется на его функционировании и развитии.

Во **втором параграфе** второй главы анализируются особенности способов, методов и типов правового воздействия, используемых в муниципальном правовом регулировании.

Отличительной чертой характера правового регулирования муниципальных отношений является особое место и роль дозволений по сравнению с позитивными

обязываниями и запретами. Эта особенность вытекает из тезиса о том, что в местном самоуправлении, призванном действовать самостоятельно и исходя из интересов населения, именно такой первичный способ правового воздействия, как дозволение, должен стать направляющим и организующим стержнем всей структуры муниципального правового регулирования.

При этом подчеркивается, что выбор способа правового регулирования – задача, решение которой имеет не только теоретическую, но и практическую значимость. Ведь только в том случае, когда соответствующему праву, которое предоставляется отдельному индивиду или населению муниципалитета в целом, корреспондируется закрепленная соответствующим образом обязанность органов или должностных лиц местного самоуправления, возможно достижение желаемого результата – создание благоприятных и безопасных условий проживания жителей в муниципальных образованиях.

Способы правового регулирования и соответствующие им правовые средства различаются в зависимости от вида муниципально-правовых отношений – 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) целесообразно использовать 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 того, к кому они обращены - к отдельным индивидам - жителям муниципальных образований или к органам и должностным лицам местного самоуправления, если последние действуют в интересах местного населения.

При освещении вопроса о правовых средствах закрепления дозволений в качестве основного из них анализируются управомочивающие нормы. На основе имеющихся в науке точек зрения относительно классификации управомочивающих норм в работе

рассматриваются особенности различных их видов, применяемых в муниципальном правовом регулировании.

Различные способы правового воздействия образуют в «связках» друг с другом некие своеобразные сочетания, определяющие специфику и направленность муниципального правового регулирования. Об этой направленности регулирования, позволяющей установить главное в правовом статусе субъектов и их юридических позициях, дает представление категория «метод муниципального правового регулирования».

В муниципальном правовом регулировании, как и в правовом регулировании в целом, можно выделять два первичных, исходных метода – метод субординации и метод координации, которые отличаются от методов правового регулирования на федеральном и региональном уровнях. Специфика метода муниципального правового регулирования проявляется в каждом из элементов, образующих его структуру. При характеристике метода муниципального правового регулирования соискатель обращает внимание на особый правовой статус (положение) субъектного состава, способы правового регулирования, доминирующее положение и взаимосвязь которых определяют использование специального набора правовых средств, а также специфические для муниципального правового регулирования юридические факты и юридические санкции.

Кроме того, способы и методы, применяемые в муниципальном правовом регулировании, должны соответствовать тому или иному типу правового регулирования, которые, в свою очередь, обусловлены закономерностями социального развития. Диссертант отстаивает точку зрения, в соответствии с которой в современных условиях в муниципальном правовом регулировании наибольшим потенциалом обладает общедозволительный тип регулирования. На основе анализа действующего законодательства исследуется вопрос о закреплении общедозволительных начал в муниципальном правовом регулировании с помощью различных управомочивающих нормативных средств: управомочивающих норм и управомочивающих нормативных обобщений (таких как принципы права, правовые дефиниции, презумпции, фикции).

Проведенный анализ элементов структуры муниципального правового регулирования приводит к выводу о том, что в условиях демократизации общества и проведения реформы местного самоуправления необходимо известное «перераспределение» способов и методов правового воздействия в сторону более широкого использования автономных правовых средств диспозитивного,

децентрализованного свойства. 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. Развивать это можно прежде всего при помощи дозволительного регулирования и управомочивающих правовых средств.

Третья глава диссертации именуется «Направления совершенствования муниципального правового регулирования» и включает два параграфа. **Первый параграф** посвящен вопросу о развитии дозволительных начал в муниципальном правовом регулировании.

Прежде всего обращается внимание на непоследовательность и нелогичность в закреплении дозволений, что весьма типично для законодательства о местном самоуправлении. Это проиллюстрировано в диссертации рядом примеров. Зачастую в текстах нормативных правовых актов в качестве формы закрепления дозволений используются позитивные обязывания вместо норм управомочивающего характера, что предопределяет декларативный характер некоторых правил поведения и не обеспечивает их последующую реализацию.

Кроме того, создает определенные проблемы в муниципальном правовом регулировании употребление в действующем федеральном и региональном законодательстве таких формулировок, которые не всегда однозначно и четко фиксируют объем полномочий органов местного самоуправления и их соотношение с полномочиями органов государственной власти в той или иной области общественных отношений. Анализируя соответствующие нормативные документы, весьма затруднительно бывает определить, в каких формах, пределах, с помощью каких средств и способов правовой регламентации органы местного самоуправления могут выполнять свои функции по упорядочиванию общественных отношений на территории муниципальных образований. Неопределенность и неточность таких выражений, как «участие», «содействие», «развитие», с помощью которых закрепляются полномочия органов местного самоуправления и вытекающие из них права муниципальной власти, не дают возможности в полном объеме использовать соответствующие правовые средства и реализовывать дозволительную направленность муниципального правового

регулирования. Вполне очевидно, что местной власти необходимо ясно представлять, что, как и в каком объеме она может, а где и должна регулировать с помощью издания муниципальных нормативных правовых актов и их последующей реализацией.

Развитие дозволительных начал в муниципальном правовом регулировании предполагает использование различных нормативно-регулятивных средств, выступающих формами закрепления и выражения правовых возможностей. Обращается внимание на то, что в сфере муниципального правового регулирования недостаточно внимания уделяется таким нормативным обобщениям, как цели и задачи права. Например, отсутствует специальная статья, посвященная целям и задачам муниципального правового регулирования, в таком базовом для этой сферы общественных отношений законе, как Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. (ред. от 10.06.2008 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Ведь в ситуациях, не урегулированных юридическими нормами, такие нормативные обобщения могут послужить ориентиром в выборе оптимального варианта поведения.

В контексте проблем совершенствования муниципального правового регулирование в работе освещается дискуссия об усилении меры государственного вмешательства в функционирование местного самоуправления. Соискатель развивает позицию тех авторов, которые критически оценивают излишнюю централизацию в этой сфере, поскольку она сужает автономию органов местного самоуправления, ограничивает участие населения в решении отдельных вопросов жизнедеятельности муниципальных образований и, в конечном счете, отрицательно влияет на эффективность муниципального правового регулирование.

Развитие дозволительных начал в муниципальном правовом регулировании предполагает необходимость расширения возможностей использования разнообразных форм (источников) права, в частности, таких, как правовой обычай и нормативный договор, поскольку они позволяют раскрывать преимущества общедозволительного типа правового регулирование. К примеру, нормативный договор, появляющийся на основе соглашения, а не односторонней воли правотворческого субъекта, предполагает больший учет интересов муниципальных образований и их жителей. Кроме того, если муниципальная власть сама берет на себя определенные обязательства, то ожидается и более эффективная их реализация.

³ СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822; 2008. №24. Ст.2790.

Обращаясь к практике заключения различного рода договоров и соглашений муниципалитетами, соискатель утверждает, что нуждаются в дополнительном развитии вопросы, касающиеся разработки теоретических основ публично-правовых договоров и соглашений муниципальных образований, для создания на их основе соответствующей нормативной базы. Расширить возможности использования такого источника права в муниципальном правовом регулировании позволит, например, принятие закона о международной деятельности органов местного самоуправления или включение в действующий закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» специальной главы, посвященной этому вопросу.

Второй параграф третьей главы – «Совершенствование обеспечительного механизма в муниципальном правовом регулировании».

Соискатель поднимает проблему обеспечения права, с которой связан вопрос о реальности ожиданий не только органов публичной власти, но и, в первую очередь, жителей муниципальных образований. Применительно к муниципальному уровню правового регулирования общественных отношений в большей степени следует обращать внимание на позитивные юридические средства. Принудительные (негативные) средства хотя и присутствуют на муниципальном уровне, но не играют определяющей роли, поскольку правовое принуждение как таковое является прерогативой государственной власти во многих сферах общественной жизни.

Надлежащие условия для наиболее полной и беспрепятственной реализации нормативных правил поведения должны быть созданы на всех стадиях процесса муниципального правового регулирования. Принимая во внимание указанное обстоятельство, диссертант считает, что в составе механизма обеспечения права можно выделить три основных блока: блок юридических средств, связанных с совершенствованием нормативной основы; блок средств обеспечения реализации права (на уровне правоприменения и непосредственной реализации, самообеспечения); блок правового образования.

Обеспечение муниципального правового регулирования предполагает, в первую очередь, создание цельной и непротиворечивой нормативной базы, поскольку уже на различных этапах правотворческой деятельности в муниципальных образованиях можно предотвратить либо минимизировать ряд негативных моментов, создающих препятствия для того, чтобы население могло в полном объеме использовать право решения вопросов местного значения, а муниципальная власть – реализовать возложенные на нее

обязанности перед муниципальным сообществом. Этому процессу в определенной мере мешают запутанность и разноречивость нормативных правовых актов, принимаемых на уровне муниципалитета. Для решения данной проблемы предлагается использовать такую форму работы, как систематизация муниципальных нормативных актов. Анализируя возможности применения на муниципальном уровне различных видов систематизации нормативных актов (учет, инкорпорация, консолидация и кодификация), автор приходит к выводу, что в качестве одной из приоритетных форм упорядочения муниципального законодательства может быть рассмотрена в настоящее время почти не применяемая консолидация действующих муниципальных правовых актов.

Важную роль при создании нормативной основы играет учет кадровых факторов в процессе правотворчества на муниципальном уровне. Подготовка муниципальных правовых актов, соответствующих по форме и содержанию требованиям юридической техники, предполагает использование специальных познаний (в области юриспруденции, экономики, социальной психологии и пр.) в работе с проектами нормативных актов на всех стадиях нормотворческого процесса в муниципальных образованиях. Однако реальные возможности у муниципалитетов для этого, к сожалению, оставляют желать лучшего. Очевидно, что необходимо вести работу по оказанию методической и иной помощи муниципалитетам в освоении ими новых функций и организации правотворческой работы. В некоторых регионах Российской Федерации уже накоплен определенный опыт подобной деятельности, которая реализуется в таких формах, как разработка соответствующими федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации модельных документов и методических рекомендаций; проведение мониторинга и юридической экспертизы муниципальных правовых актов. Весьма существенной может оказаться та методическая помощь, которую способны оказать муниципалитетам научно-образовательные учреждения. В качестве одного из вариантов решения названной проблемы может стать введение в Государственный образовательный стандарт среднего и высшего профессионального образования по направлению «Юриспруденция» подготовку специалистов в области систематизации нормативных правовых актов.

Не менее важное значение в обеспечительном механизме на муниципальном уровне имеет блок правовых средств обеспечения реализации права. Одним из основных юридических средств этого блока является организующая деятельность муниципальной власти по оказанию содействия нормальному, правомерному поведению жителей муниципальных образований. В диссертации рассматриваются особенности таких форм

содействия гражданам в реализации своих прав, как правовое информирование, толкование (разъяснение) содержания права (прав и свобод), юридическое консультирование, проведение юридически значимых мероприятий, составление и выдача правовых документов. Освещая различные формы практической организационной и профилактической деятельности муниципалитетов, соискатель акцентирует внимание на примерах ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления своей обязанности по обнародованию информации о принимаемых муниципальных нормативных актах, обращается к вопросу о становлении института толкования нормативных правовых актов органов местного самоуправления, анализирует формы юридически значимых мероприятий, проводимых органами местного самоуправления, посредством которых организуется содействие осуществлению прав и свобод жителей муниципальных образований.

Большое значение для практического освоения средств обеспечения права имеет уровень правосознания и правовой культуры населения, поскольку от этого во многом зависит реальная готовность жителей быть активными субъектами местных преобразований, реформ. Каждый житель должен осознавать себя частью некоего единого целого – территориального коллектива – муниципального образования и исходя из этого иметь четкое представление о своих правах и свободах, а также сформированное желание находиться в правовом поле, действовать правовыми средствами и в рамках юридических процедур.

Более того, в муниципальном правовом регулировании задача формирования в обществе активной гражданской позиции является выражением его сути, поскольку правовое регулирование общественных отношений на местном уровне исходит непосредственно от населения, которое выступает одновременно и носителем, и источником муниципальной власти. С одной стороны, жители муниципальных образований самостоятельно с помощью форм прямой демократии или через своих представителей решают вопросы местного значения и создают в этих целях правила поведения. С другой стороны, близость населения к этим правилам, возможность влиять на их отмену или изменение создают условия для их активного претворения в жизнь.

Поэтому все большую роль в местном самоуправлении должно играть правовое образование. В зону повышенного внимания важно включать вопросы организации эффективного процесса правового обучения и воспитания. Необходимо не только достаточным образом регламентировать и конкретизировать эту сферу деятельности в нормативно-правовых актах, но и создать хорошо отлаженную и работающую систему

правового образования жителей муниципалитетов. Речь идет о непрерывном и постоянном проведении правообразовательных мероприятий, как в учреждениях начального, среднего общего образования, среднего и высшего профессионального образования, так и среди взрослого населения жителей муниципальных образований.

В **заключении** подведены основные итоги диссертационного исследования и сформулированы общие выводы.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

I. В ведущих рецензируемых журналах и изданиях, выпускаемых в Российской Федерации, согласно перечню ВАК

1. Горбуль, Ю.А. Особенности метода муниципального правового регулирования / Ю.А.Горбуль // Вестник Томского государственного университета. – Томск.- 2008. - № 308. - С.119-123. - 0,7 п.л.
2. Горбуль, Ю.А. Муниципальные образования – субъекты в публично-правовых соглашениях? / Ю.А.Горбуль // Юридический мир. - 2005. - №5. - С.68-71. - 0,9 п.л.
3. Горбуль, Ю.А. Проблемы совершенствования законодательства в РФ / Ю.А.Горбуль // Журнал российского права. - 2004. - №6.- С.27-34. - 1,2 п.л.

II. В иных научных изданиях и журналах

4. Горбуль, Ю.А. Особенности муниципального правового регулирования / Ю.А.Горбуль // Право и общество: истоки, современность и перспективы: сб. тр. Всерос. науч.-практ. конф.с междунар.участием, ноябрь 2006 г. / НФИ КемГУ; под общ.ред. Т.В.Шепель. – Новокузнецк, 2007. - С.3-6. - 0,6 п.л.
5. Горбуль, Ю.А. Методы муниципального правового регулирования / Ю.А.Горбуль // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб.статей. Ч.37 / под ред. В.Ф.Воловича, А.М.Барнашова, В.М.Зуева. - Томск: ООО «ДиВо», 2007. - С.162-163. - 0,2 п.л.
6. Горбуль, Ю.А. К вопросу о понятии «муниципальное правовое регулирование» / Ю.А.Горбуль // Альтернативы юридической ответственности как способы преодоления правовых конфликтов: сб.тр. регион. научно-практической конференции 13-14 апреля 2006 г. / НФИ КемГУ; под общ.ред. Т.В. Шепель. - Новокузнецк, 2007. - С. 6-10. - 0,6 п.л.

7. Горбуль, Ю.А. Проблемы юридической техники в муниципальном правотворчестве / Ю.А.Горбуль // 10-летие Конституции Республики Казахстан: история, итоги, перспективы: материалы Международной научно-практической конференции, 27 сентября 2005 г. – Ч. II / Изд-во ВКГТУ. – Усть-Каменогорск, 2005. - С.20-26. - 0,5 п.л.
8. Горбуль, Ю.А. Законодательство субъектов РФ о нормотворчестве органов местного самоуправления / Ю.А.Горбуль // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в РФ: сборник статей. - Новосибирск, 2005. - С.126-131. - 0,3 п.л.
9. Горбуль, Ю.А. Понятие муниципального правотворчества / Ю.А.Горбуль // Актуальные проблемы государства и права: сб.материалов Всероссийской научно-практической конференции, Новокузнецк, 14-15 апреля 2005 г. / НФИ КемГУ; под общ.ред. Т.В.Шепель. - Новокузнецк, 2005. - С.88-90. - 0,4 п.л.
10. Горбуль, Ю.А. Нормативно-правовой акт органов местного самоуправления в системе муниципальных правовых актов / Ю.А.Горбуль // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб.статей. Ч.27 / под ред. В.Ф.Воловича. – Томск: Изд-во Томск.ун-та, 2005. - С.273-278. - 0,5 п.л.

Муниципальное правовое регулирование
(вопросы теории и практики)
Автореферат

Горбуль Юлия Александровна

Подписано в печать г. Формат 60 x 84/16

Печать плоская. Бумага тип.

Уч.-изд. л. 1,6. Усл. печ. л. 1,5. Тираж 120 экз.

Заказ