

Оригинальная статья / Original article

<https://doi.org/10.31429/20785836-15-4-54-59>



К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ И СОДЕРЖАТЕЛЬНОЙ ХАРАКТЕРИСТИКЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Лупарев Е.Б.*, Третьяков В.И.

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
(Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040)

Ссылка для цитирования: Лупарев Е.Б., Третьяков В.И. К вопросу о структуре и содержательной характеристике муниципальных правоотношений. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2023;15(4):54–59. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-4-54-59>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Лупарев Евгений Борисович*, доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук, заместитель декана юридического факультета им. А.А. Хмырова по научной работе, заведующий кафедрой конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Адрес: Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040

Тел.: +7 (861) 262-35-09

E-mail: jeklouparev@yandex.ru

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 11.09.2023

Статья принята к печати: 11.10.2023

Дата публикации: 23.10.2023

Аннотация: Целью работы выступает освещение вопроса о структуре и содержании муниципальных правоотношений. Нельзя сказать, что это абсолютно новое направление исследований, но практика применения норм муниципального права заставляет дать им должную теоретическую и практическую оценку. Сделана попытка на данном примере осветить более общую проблему системного взаимодействия в рамках публичных правоотношений в целом.

Задачи работы включают в себя иллюстрацию и анализ теоретических, исследований, а также практики применения норм муниципального права в новой парадигме публичной власти.

Различные типы прав и обязанностей, свойственные субъектам муниципальных правоотношений заставляют вновь задуматься о предмете муниципального права.

Доказывается мысль о том, что конституционная реформа 2020 года создала новую систему публичной власти, что в свою очередь заставляет уйти от мысли об исключительном, абсолютно специфичном характере муниципальных правоотношений. Предполагается, что есть все основания рассматривать их исключительно как разновидность публичных правоотношений. В то же время остается открытым вопрос о том, должен ли присутствовать в муниципальных правоотношениях обязательный субъект, наделенный публично-властными полномочиями.

Ключевые слова: муниципальные правоотношения, местное самоуправление, публичная власть, публичные правоотношения.

ON THE QUESTION OF THE STRUCTURE AND CONTENT OF MUNICIPAL LEGAL RELATIONS

Evgeniy B. Luparev*, Vladimir I. Tretyakov

FGBOU VO "Kuban State University"
(Stavropol str., 149, Krasnodar, Russia, 350040)

Link for citation: Luparev E.B., Tretyakov V.I. On the question of the structure and content of municipal legal relations. *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2023;15(4):54–59. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-4-54-59>

CONTACT INFORMATION:

Evgeniy B. Luparev*, Dr. of Sci. (Law), Professor, Academician of the Eurasian Academy of Administrative Sciences, Deputy Dean of the A.A. Khmyrov Faculty of Law for Research, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the FGBOU VO "Kuban State University"

Address: Stavropol str., 149, Krasnodar, Russia, 350040

Tel.: +7 (861) 262-35-09

E-mail: jeklouparev@yandex.ru

Conflict of interest. The authors declare that they have no conflicts of interest.

Financing. The study had no sponsorship (own resources).

The article was submitted to the editorial office: 11.09.2023

The article has been accepted for publication: 11.10.2023

Date of publication: 23.10.2023

Annotation: The aim of the work is to highlight the issue of the structure and content of municipal legal relations. It cannot be said that this is an absolutely new direction of research, but the practice of applying the norms of municipal law forces us to give them a proper theoretical and practical assessment. An attempt is made on this example to highlight a more general problem of systemic interaction within the framework of public legal relations in general.

The objectives of the work include illustration and analysis of theoretical, research, as well as the practice of applying the norms of municipal law in the new paradigm of public authority.

Various types of rights and obligations inherent in the subjects of municipal legal relations make us think again about the subject of municipal law.

The idea is proved that the constitutional reform of 2020 created a new system of public authority, which in turn makes us get away from the idea of the exclusive, absolutely specific nature of municipal legal relations. It is assumed that there is every reason to consider them exclusively as a kind of grassroots level of public authority. At the same time, the question of whether there should be a mandatory subject endowed with public powers should be present in municipal legal relations.

Keywords: municipal legal relations, local self-government, public authority, public legal relations.

Введение

Проблематика структуры и содержания муниципальных правоотношений по-новому выглядят в контексте конституционной реформы 2020 года. И хотя изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2020 году, казалось бы, не затрагивают фундаментальных принципов функционирования органов местного самоуправления, включение их в систему публичной власти создает предпосылки для того, чтобы скорректировать подходы к определению места муниципальных правоотношений в системе публичных правоотношений, уточнить элементы их содержания и субъектного состава.

Методы исследования

Исследование базируется на фундаментальном теоретическом тезисе о соотношении норм конституционного, административного и муниципального права как о взаимосвязанных явлениях. Данный посыл предопределяет использование эвристических и аксиологических методов исследования, наряду с методом системного анализа правовых и управленческих явлений в контексте избранной темы.

Результаты исследования

Результатом исследования стало выявление коллизии в соотношении норм статьи 12 и части 3 статьи 132 Конституции РФ. Формулирование тезиса о системе публичной власти, включающей в себя и органы государственной власти, и органы местного самоуправления означает переход от формального противостояния государственной власти и местного самоуправления к модели взаимодействия. Это означает, что и муниципальные и иные управленческие отношения, типа административных приобретают общие черты, а именно – общий публичный интерес как объект правоотношения, в определенной части совпадение содержания правоотношений публично-

управленческого характера. В то же время муниципальные правоотношения обладают чертами, характерными для конституционных правоотношений в сфере непосредственной демократии, в сфере формирования и деятельности представительных органов публичной власти. Анализ фактически складывающихся муниципальных правоотношений позволяет предложить исключение из круга субъектов муниципальных правоотношений население муниципального образования, заменив его в нормативных актах на такой субъект как «лица, постоянно проживающие на территории муниципального образования», тем более что некоторые муниципальные образования уже пошли по такому пути.

Научная дискуссия

Конституционные изменения 2020 года существенно повлияли на восприятие местного самоуправления, как института публичной власти. Как справедливо замечает С.С. Горохова «важность этих изменений достаточно трудно переоценить, поскольку совершенно очевидно, что на смену западной модели формальной независимости местного самоуправления пришла более жизнеспособная для наших условий версия, основанная на общей публичной системе управления обществом и государством» [1].

Обладая схожими с конституционными и административными правоотношениями чертами, муниципальные правоотношения все же обладают своей спецификой [7]. Прежде всего эта специфика проявляется в субъектном составе муниципальных правоотношений. Помимо классического для такой отрасли указания на органы местного самоуправления выделяются также муниципальные образования по аналогии с конституционным правом.

Население муниципального образования в некоторых нормативных актах выделялось в качестве самостоятельного субъекта, муниципальные образования как квазигосударственное лицо [6]. Однако современные нормативные акты говорят о правах граждан на осуществление местного самоуправления. Также, необходимо указать на то, что полномочия населения по решению вопросов местного значения являются содержанием муниципально-правовых отношений. В соответствии со ст. 11 Устава города Краснодара¹, граждане РФ, постоянно либо преимущественно проживающие на территории города Краснодара, имеют право:

- 1) избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования город Краснодар;
- 2) на равный доступ к муниципальной службе;
- 3) принимать участие в решении вопросов местного значения;
- 4) обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам муниципального образования город Краснодар и своевременно получать ответы на свои обращения;
- 5) на свободный доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления муниципального образования город Краснодар;
- 6) осуществлять иные права в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Краснодарского края.

Законодательством закреплены принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления.

Во-первых, перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Во-вторых, 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 РФ).

В-третьих, в случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов РФ.

¹ Устав муниципального образования город Краснодар [сайт]. Официальный Интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара; 2023 [процитировано 11 августа 2023]. Доступно: <https://krd.ru/dokumenty/dokumenty-gorodskoy-dumy/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya-gorod-krasnodar/?ysclid=lmeonfugv748829147>.

В-четвертых, федеральные законы, законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

В самостоятельную группу полномочий органов местного самоуправления входят делегированные полномочия органов государственной власти. Закон подробно регламентирует порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19) и механизм осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 20).

По мнению Костюкова А.Н., Копысова С.Г. [4, с. 30], особенность муниципально-правовых отношений по содержанию в том, что посредством данных отношений реализуются основные функции местного самоуправления: обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения; управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления; обеспечение комплексного развития территории муниципального образования; обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах; защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами.

По содержанию муниципально-правовые отношения, складывающиеся по поводу местных финансов необходимо отличать от финансово-правовых отношений, являющихся предметом финансового права [5, с. 111–116]. Необходимость такого отграничения связана с тем, что традиционно все отношения, так или иначе связанные с финансами приятно относить к отношениям, составляющим предмет финансового права. Основанием такого отграничения может быть субъектный состав финансовых правоотношений: к муниципально-правовым финансовым отношениям, следует относить только те, одним из субъектов, которых является субъект муниципально-правовых отношений. Во всех иных случаях финансовые отношения следует считать предметом финансового права. Такое отграничение возможно проводить также по следующим основаниям.

Во-первых, согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, следовательно, финансовая деятельность муниципальных органов и образования не является финансовой деятельностью органов государственной власти.

Во-вторых, согласно ст. 8 Конституции РФ, муниципальная собственность является самостоятельной формой собственности, признается и защищается государством равным образом с другими ее формами. Следовательно, к механизму управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, органы государственной власти не имеют никакого отношения – данные полномочия осуществляются исключительно органами местного самоуправления. Их деятельность направлена на осуществление функций местного самоуправления, решение вопросов местного значения. Таким образом, отношения по поводу образования, распределения и использования местных финансов, обладая признаками финансовых правоотношений, являются предметом регулирования муниципального права. Тот факт, что деятельность органов местного самоуправления в финансовой сфере в значительной мере регулируется государством, несколько не умаляет муниципально-правовой природы финансовых правоотношений в сфере местного самоуправления. Кроме того, по мнению С.Т. Ким финансово-правовая ответственность может реализовываться через муниципальные правоотношения [3].

Содержание муниципально-правовых отношений является удобным основанием для их классификации. В зависимости от формы осуществления местного самоуправления муниципально-правовые отношения подразделяются на следующие группы.

Во-первых, муниципально-правовые отношения, возникающие в процессе решения вопросов местного значения путем непосредственного выражения гражданами своей воли через использование всех форм прямой демократии, предусмотренных в законодательстве в области местного самоуправления. Эту группу муниципальных правоотношений можно, в свою очередь классифицировать по сферам общественной жизни, в которых они складываются на: отношения, возникающие в области местного хозяйства и благоустройства; отношения, возникающие в области социально-культурного развития; отношения, возникающие в административно-правовой сфере.

Во-вторых, муниципально-правовые отношения, связанные с деятельностью выборных и других органов местного самоуправления в различных сферах местной жизни.

В-третьих, муниципально-правовые отношения, возникающие в процессе реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в

соответствии с законодательством, а также в процессе исполнения нормативно-правовых актов органов государственной власти РФ и субъектов РФ.

По целевому назначению муниципально-правовые отношения можно классифицировать на: правоустановительные и правоохранительные. В правоустановительных муниципально-правовых отношениях в позитивной форме реализуются права и обязанности, которые должны осуществить участники правоотношений. Правоохранительные имеют целью обеспечение исполнения предписаний.

Говоря о содержании муниципально-правовых отношений, следует сказать о методе правового регулирования. Муниципально-правовые отношения обладают определенными чертами административно-правовых отношений, так как административно-правовые нормы устанавливают статус органов местного самоуправления и сами эти отношения складываются в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, в сфере управления, включающей в себя: сферу внутриаппаратной организационной деятельности, сферу взаимодействия различных органов управления, сферу непосредственного управляющего воздействия, сферу взаимодействия органов управления с общественными организациями, сферу взаимодействия органов управления и граждан. Несмотря на то, что регулирование муниципально-правовых отношений осуществляется преимущественно императивным методом, отношения в области деятельности органов местного самоуправления, связанной с реализацией их полномочий в хозяйственной сфере, регулируются диспозитивным методом [2]. И в этом смысле муниципально-правовые отношения имеют черты, объединяющие их с гражданско-правовыми.

Формирование единой системы публичной власти приводит к мысли о том, что муниципальные правоотношения приобретают черты сходных с ними конституционно-правовых и административно-правовых правоотношений.

Список использованной литературы:

1. Горохова С.С. Российское местное самоуправление в системе публичной власти государства. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2023;(5):20–24. DOI: 10.18572/1813-1247-2023-5-20-24.
2. Думбадзе В.Б. Муниципальные образования как участники гражданских правоотношений. *Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Материалы всероссийской научно-практической конференции*. Омск: Омская юридическая академия; 2018.
3. Ким С.Т. К вопросу о финансово-правовой ответственности в муниципальных правоотношениях. *Налоги и финансовое право*. 2009;(12):244–247.
4. Костюков А.Н., Копысова С.Г. Муниципально-правовые отношения (монография). Омск: Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского; 2001.
5. Михайлов С.С., Ступников П.Д. Муниципальное образование как субъект бюджетных правоотношений (на примере городского округа «город Хабаровск»). *Современные проблемы государственного управления: Сборник научных статей*. Хабаровск: Тихоокеанский государственный университет; 2013.
6. Роньжина (Каримова) О.В. Квазигосударственные лица: правовая природа муниципального образования и органов местного самоуправления (проблема псевдомножественности субъектов правоотношений). *Конституционное и муниципальное право*. 2010;(9):61–64.
7. Толстова И.А., Самылина Ю.Н. Муниципальные

References:

1. Gorokhova S.S. [Russian local self-government in the system of public authority of the state]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power' and local self-government*. 2023;(5):20–24. DOI: 10.18572/1813-1247-2023-5-20-24 (In Russ.)]
2. Dumbadze V.B. [Municipalities as participants in civil legal relations]. *Aktual'nye problemy grazhdanskogo prava i protsesssa: Materialy vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii = Actual problems of civil law and process: materials of the All-Russian scientific and practical conference*. Omsk: Omsk Law Academy; 2018. (In Russ.)]
3. Kim S.T. [On the issue of financial and legal responsibility in municipal legal relations]. *Nalogi i finansovoe parvo = Taxes and financial law*. 2009;(12):244–247. (In Russ.)]
4. Kostyukov A.N., Kopysova S.G. [Municipal-legal relations]. Omsk: Omsk State University named after F.M. Dostoevsky; 2001. (In Russ.)]
5. Mikhailov S.S., Stupnikov P.D. [Municipal formation as a subject of budgetary legal relations (on the example of the city district "Khabarovsk city")]. *Sovremennye problemy gosudarstvennogo upravleniya: Sbornik nauchnykh statei = Modern problems of public administration: Collection of scientific articles*. Khabarovsk: Pacific State University; 2013. (In Russ.)]
6. Ron'zhina (Karimova) O.V. [Quasi-legal persons: the legal nature of the municipality and local self-government bodies (the problem of pseudo-plurality of subjects of legal relations)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo = Constitutional and municipal law*. 2010;(9):61–64. (In Russ.)]
7. Tolstova I.A., Samylina Yu.N. [Municipalities as

образования как субъекты правоотношений. В: Н.С. Акатова, А.А. Артемьев, В.Ю. Виктор (и др.). Многообразие аспектов социальной политики (монография). Клин: Тверской государственный университет; 2017.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Лупарев Евгений Борисович*

доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук, заместитель декана юридического факультета им. А.А. Хмырова по научной работе, заведующий кафедрой конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

ORCID: 0000-0002-4336-9495

Author ID: 57200337167

ResearcherID: AAY-9983-2021

Третьяков Владимир Иванович

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

AuthorID: 453765

subjects of legal relations]. In: N.S. Akatova, A.A. Artem'ev, V.Yu. Viktorov (and others). [*Diversity of aspects of social policy*]. Klin: Tver State University; 2017.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Evgeniy B. Luparev*

Dr. of Sci. (Law), Professor, Academician of the Eurasian Academy of Administrative Sciences, Deputy Dean of the A.A. Khmyrov Faculty of Law for Research, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the FGBOU VO "Kuban State University"

ORCID: 0000-0002-4336-9495

Author ID: 57200337167

ResearcherID: AAY-9983-2021

Vladimir I. Tretyakov

Dr. of Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the FGBOU VO "Kuban State University"

AuthorID: 453765