

Е.И. Колюшин. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ.**Курс лекций. М.: Норма, 2008. 464 с.**

На современном этапе развития юридической науки не теряют своей актуальности вопросы муниципально-го права. Продолжающаяся реформа местного самоуправления, поиск законодателем оптимальных способов (схем) правового регулирования муниципальных отношений ставят перед исследователями новые задачи по научному осмыслению возникающих в сфере муниципальной самоорганизации населения проблем. Известная нестабильность федерального законодательства, определяющего основные принципы и начала организации местного самоуправления, обусловленная перманентным корректированием Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. (далее – Федеральный закон 2003 г.), неизбежно порождает дополнительные сложности и в без того непростом процессе построения эффективной, функциональной и отвечающей интересам местного населения системы муниципальной власти. В этой связи появление курса лекций по муниципальному праву России, подготовленного Е.И. Колюшиным, имеющим внушительный опыт не только научно-преподавательской работы, но и бесценной практики непосредственного участия в разработке многих законов СССР и Российской Федерации, безусловно, привлекает к себе особый интерес.

Формат лекционного курса неизбежно ставит перед любым автором задачу в достаточно сжатой, но тем не менее емкой форме изложить прежде всего концептуальные положения науки муниципального права, осветить основополагающие вопросы, связанные с осуществлением местного самоуправления в Российской Федерации. Вместе с тем, учитывая, что подобного рода работы используются для преподавания соответствующей дисциплины студентам высших учебных заведений и востребованы аспирантами и молодыми учеными, к их содержанию объективно предъявляются повышенные требования с точки зрения аргументированности, научной подтвержденности, предельной ясности и непротиворечивости содержащихся в лекциях положений.

Рассматривая курс лекций Е.И. Колюшина под данным углом зрения, мы не ставим перед собой задачи подробного изложения в реферативной форме содержания рецензируемой работы. Учитывая солидный тираж данного издания, полагаем, что заинтересованные читатели смогут без труда ознакомиться с книгой, не испытывая при этом каких-либо существенных затруднений. Нашей целью является анализ предложенной работы с позиций ее концептуальной содержательности и соответствия общим тенденциям развития науки муниципального права с учетом, безусловно, ее при-

кладного значения и корреляции с законодательным регулированием общественных отношений по осуществлению местного самоуправления.

Учитывая лекционный формат подготовленной Е.И. Колюшиным книги, логично начать авторское изучение муниципального права с освещения привлекающих постоянное внимание ученых-правоведов принципиальных вопросов об отраслевом статусе муниципального права, определении его предмета, метода, системе источников, анализе муниципально-правовых норм и отношений. Как следует из наименования первого раздела и первой лекции, Е.И. Колюшин имел намерение поступить сходным образом. Однако из содержания самой лекции очевидно, что автору не в полной мере удалось раскрыть важнейшие для муниципального права вопросы. Так, анализируя его правовую природу, он лишь упоминает о том, что в науке наличествуют взгляды на муниципальное право как на подотрасль конституционного права, а также как на самостоятельную комплексную отрасль российского права¹. Собственная же позиция автора по отношению к озвученным и не упомянутым им подходам не выглядит ясной и однозначной, поскольку он считает, что спор о том, является или нет муниципальное право отраслью права, практически утрачивает какое-либо значение, если подчеркнуть его принадлежность к публичному праву, в рамках которого оно и должно развиваться. Вместе с тем сам по себе данный тезис без дополнительных пояснений не приближает читателя к уяснению вопроса о месте муниципального права в российской системе права, его соотношению с другими отраслями права и прежде всего с конституционным правом. Полагаем, что рассмотрению “статусных” проблем муниципального права следовало уделить больше внимания. Кроме того, к сожалению, на страницах работы так и не удается обнаружить определения муниципального права, что также вряд ли можно признать оправданным.

Описание предмета муниципального права носит краткий, упрощенный и к тому же противоречивый характер. Так, в частности, на с. 10 содержится утверждение, что под предметом муниципального права следует понимать соответствующие правовые нормы и регулируемые ими общественные отношения, которые возникают при осуществлении публичной власти на

¹ Такое утверждение неоправданно сужает отраслевые характеристики муниципального права, так как не учитывает, что в российской и зарубежной юридической литературе очень часто его относят не к конституционному, а к административному праву (см.: *Стариков Ю.Н.* Курс общего административного права. В 3-х т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 343–344).

местном уровне. Однако общеизвестно, что традиционным в правовой науке считается понимание предмета любой отрасли права как качественно однородных общественных отношений, обладающих заметным своеобразием и нуждающихся в специфическом юридическом “обслуживании”. Включение в состав предмета муниципального права еще и соответствующих правовых норм принципиальным образом меняет подход к сущности данного явления. Тем не менее на страницах книги, к сожалению, не содержится никаких аргументов, которые могли бы хоть как-то пролить свет на причины столь кардинального отхода от общепризнанных постулатов правовой науки.

Вопрос о методе муниципального права вообще остался за рамками исследования, поскольку Е.И. Колюшин ограничился только анализом методологических подходов, существующих в науке муниципального права, что едва ли можно признать обоснованным, учитывая учебный формат издания.

Характеристика источников муниципального права в работе выглядит достаточно полной и содержательной. Вместе с тем она носила бы более законченный вид, если бы автор сгруппировал и объединил источники муниципального права в четкую систему, подчеркнув их иерархическую взаимосвязь с точки зрения юридической силы и значения в регулятивном воздействии на соответствующие общественные отношения.

Вопросу о нормах муниципального права автор, на наш взгляд, также не уделил должного внимания. Не приводя понятия муниципально-правовых норм и не выделяя их особенности и взаимосвязь с источниками муниципального права, Е.И. Колюшин фактически лишь произвел их классификацию по различным основаниям, которые по своей сути являются небесспорными. К примеру, немного надуманной выглядит предлагаемая на с. 14 классификация норм муниципального права по целевому назначению. Она, во-первых, носит неполный характер и не охватывает собой всего многообразия правовых норм, образующих собой муниципальное право, а во-вторых, не способствует лучшему уяснению и пониманию особенностей муниципально-правовых норм, их месту и значению в системе российского права.

В зависимости от правовой природы Е.И. Колюшин выделяет собственно муниципально-правовые нормы (например, нормы устава муниципального образования) и комплексные, т.е. являющиеся источниками и муниципального, и других отраслей права. Но подобный подход не согласуется с общепризнанными положениями теории права, поскольку правовые нормы не могут являться источниками какой-либо отрасли права. Нормы права, регулирующие однородные отношения, в своей совокупности составляют отрасль права, а источником права признается способ внешнего выражения и закрепления правовых норм, придания им общеобязательного характера. Соответственно, не совсем понятно, о каких комплексных нормах идет речь.

Муниципальное право, безусловно, заимствует нормы различной отраслевой принадлежности (граж-

данско-правовые, административно-правовые, финансово-правовые и т.д.) для регулирования некоторых общественных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления. В силу этого его и принято именовать комплексной отраслью российского права. Вместе с тем это вовсе не превращает заимствуемые нормы в комплексные по своей правовой природе, а лишь указывает на своеобразие правового воздействия на общественные отношения со стороны самого муниципального права.

Недостаточно освещены в работе вопросы, связанные с муниципально-правовыми отношениями и определением их субъектного состава. Хотелось бы обратить внимание, что, называя субъектом муниципальных правоотношений население муниципального образования, автор не всегда корректно оперирует данной категорией на страницах книги, подразумевая под ним в одном случае всех проживающих на территории муниципального образования граждан, в другом – всех взрослых граждан, живущих в соответствующем муниципальном образовании, а иногда – исключительно лиц, обладающих активным избирательным правом. Подобная категориальная расплывчатость недопустима без дополнительной аргументации.

Бросается в глаза то, что в курсе лекций отсутствует специальный раздел, посвященный вопросу о принципах муниципального права и их соотношении с основными принципами организации местного самоуправления, закрепленными в Федеральном законе 2003 г. Данное обстоятельство выглядит серьезным недостатком лекционного курса, поскольку без уяснения этих важнейших концептуальных вопросов исследование муниципального права выглядит неполным, лишенным анализа фундаментальных основ правового регулирования складывающихся в сфере организации и осуществления местного самоуправления отношений, задающих юридический вектор отечественного муниципального строительства.

Несомненным достоинством курса является то, что в нем раскрыты объективно сложившаяся связь и преемственность современной науки муниципального права с курсом советского строительства, в котором теоретически обосновывалось существование местных советов, их важнейшая роль как органов государственной власти и местного самоуправления. Однако при этом автору не удалось избежать некоторых исторических неточностей. Во-первых, не соответствует истине его утверждение о том, что курс муниципального права был включен в 90-е годы XX в. в учебные планы юридических вузов и факультетов именно вместо советского строительства (с. 17). На самом же деле трансформация советского строительства в муниципальное право была опосредованной, так как хотя и непродолжительное время, но все же эти учебные дисциплины разделял курс народного представительства и местного самоуправления. Во-вторых, представляется чрезмерно категоричным, пусть и со ссылкой на самых авторитетных представителей науки советского строительства профессоров Г.В. Барабашева и К.Ф. Шеремета, высказывание о том, что совет-

ское строительство было в значительной мере лишено юридического содержания и не являлось отраслью или частью какой-либо отрасли права (с. 18). В этой связи нельзя не упомянуть, что в советской юридической науке высказывались на данный счет и иные мнения. Так, в частности, на кафедре государственного права Ленинградского государственного университета советское строительство не без оснований рассматривалось в качестве процессуальной формы государственного (конституционного) права.

Е.И. Колюшин особо обозначает проблему, которая, как правило, остается за рамками исследовательского интереса других ученых, но вместе с тем имеет актуальность и “практическую остроту” в деятельности конкретных муниципальных образований. Речь идет о существующем в законодательстве пробеле, связанном с отсутствием правовых норм, регулирующих порядок ликвидации муниципальных образований. Однако, заявив о данной проблеме, автор, к сожалению, не предлагает никаких способов ее решения, что объективно обедняет подготовленный им курс лекций.

Характеризуя муниципальные правовые акты, Е.И. Колюшин, на наш взгляд, допускает методологическую ошибку, полагая, что к их числу следует причислить также издаваемые органами и должностными лицами местного самоуправления акты, не относящиеся к числу правовых (с. 73–74). Такое суждение не согласуется с принципиальными установками российского законодательства о местном самоуправлении, однозначно фиксирующими исключительно правовую природу актов муниципальной власти. Не случайно авторская позиция в данном вопросе является непоследовательной, поскольку в книге можно встретить высказывания о допустимости отождествления понятий “правовые акты местного самоуправления” и “муниципальные правовые акты” (с. 71–72).

Обращаясь к вопросам принятия уставов муниципальных образований и внесения в них изменений и дополнений, Е.И. Колюшин упускает из поля зрения ряд злободневных вопросов, возникающих в правоприменительной практике. Так, в частности, без ответа остается вопрос о том, следует ли проводить публичные слушания по проекту устава в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, где в силу ч. 3 ст. 44 Федерального закона 2003 г. устав принимается населением непосредственно на сходе граждан и где формальная обязательность проведения процедуры публичных слушаний необоснованно усложняет процесс принятия устава (внесения в него изменений и дополнений).

Нуждается в дополнительной аргументации позиция автора, согласно которой отказ от прямых выборов главы муниципального образования и введение института избрания главы депутатами местного представительного органа вовсе не относятся к таким корректировкам устава муниципального образования, которые могут вступить в силу только после окончания полномочий действующего представительного органа. Напомним, что в соответствии с ч. 8 ст. 44 Федераль-

ного закона 2003 г. изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и преобразующие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений. К примеру, в случае если ранее глава муниципального образования избирался на муниципальных выборах и исполнял полномочия главы местной администрации, то его избрание депутатами представительного органа из своего состава неизбежно влечет существенное изменение объема полномочий высшего должностного лица муниципального образования. Следовательно, в данном случае ч. 8 ст. 44 Федерального закона 2003 г. подлежит безусловному применению.

Анализируя различные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, Е.И. Колюшин справедливо отмечает, что Федеральные законы “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” 1995 и 2003 гг. причисляют к ним индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления. Вместе с тем автор приходит к весьма неоднозначному выводу, что коль скоро порядок и сроки рассмотрения обращений граждан (в том числе в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления) непосредственно урегулированы в Федеральном законе “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” от 2 мая 2006 г., а право на обращение имеет свои истоки не в праве на осуществление местного самоуправления, а в закрепленном ст. 33 Конституции РФ праве на индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, то и сами обращения граждан в органы местного самоуправления нецелесообразно квалифицировать как форму непосредственной демократии в местном самоуправлении. Однако то, что регулирующие процедуру подачи и рассмотрения обращений нормы содержатся в межотраслевом по юридической природе законодательном акте, вовсе не является достаточным основанием для отрицания за обращениями граждан их причастности к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Освещая вопросы, связанные с правовым статусом депутата представительного органа муниципального образования, Е.И. Колюшин на с. 155 утверждает, что, несмотря на закрепленный в ч. 9 ст. 40 Федерального закона 2003 г. запрет на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий, фактически можно вести речь об освобождении от привлечения только к административной ответственности, которая установлена субъектом Россий-

ской Федерации и самим муниципалитетом. Однако с этим трудно согласиться. Во-первых, в соответствии со ст. 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из самого Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Как следствие, действующее федеральное законодательство не предоставляет муниципалитетам права устанавливать составы административных правонарушений. Во-вторых, совершенно непонятно, по каким причинам автор полагает, что ч. 9 ст. 40 Федерального закона 2003 г. не охватывает возможных попыток привлечения депутатов к административной ответственности на основании КоАП РФ за высказанные ими мнения, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока их полномочий.

Хотелось бы также обратить внимание на неудачное использование Е.И. Колюшиным термина “самостоятельный муниципальный орган” применительно к контрольному органу муниципального образования. Утверждая, что контрольный орган муниципального образования является самостоятельным муниципальным органом по отношению к другим муниципальным органам и должностным лицам, в том числе и к представительному органу (с. 172), он тем самым допускает наличие у него “эксклюзивного” в ряду других муниципальных органов статуса. Однако Федеральный закон 2003 г. прямо и однозначно включает контрольный орган муниципального образования в число органов местного самоуправления в качестве пусть и факультативного, но все же равноправного системообразующего элемента муниципальной власти. В связи с этим хотелось бы пожелать автору избегать при характеристике органов местного самоуправления подобных неоправданных понятийных трактовок, отличных от законодательно закрепленных категорий муниципального права.

Пристальное внимание уделяется в работе особенностям действия федерального законодательства в так называемый переходный период. Однако при этом автор не освещает ряда важнейших вопросов, связанных с юридическими коллизиями, содержащимися в тексте Федерального закона 2003 г. Речь идет, в частности, о том, что в ст. 83 названного Закона имеется известная юридическая неопределенность. Так, согласно ч. 1 ст. 83 Закон вступает в силу с 1 января 2009 г., за исключением положений, для которых гл. 12 установлены иные сроки и порядок вступления в силу. Однако ч. 2.1 ст. 83 предусматривает, что положения Федерального закона 2003 г., в том числе установленные абз. 1 ч. 3 указанной статьи, применяются с 1 января 2006 г. до окончания переходного периода в части, не противоречащей положениям ч. 1.2 и 1.3 ст. 83 названного Закона. Следствием такой регламентации является наличие в Законе нормы, обязывающей осуществлять применение его положений до вступления Федерального закона 2003 г. в силу в полном объеме, что противоречит общепринятым правилам юридической техники и традициям отечественного нормотворчества.

Тем не менее Е.И. Колюшин по не совсем понятным причинам на с. 432 формулирует вывод, согласно которому субъект РФ обладает полномочиями по введению в действие тех или иных положений Федерального закона 2003 г. на своей территории. Данную точку зрения можно было бы с известной долей условности признать допустимой, если бы не вполне однозначное предписание ч. 1.2 ст. 83 Федерального закона 2003 г., согласно которому законом субъекта РФ определяется порядок решения вопросов местного значения только во вновь образованных в соответствии с Федеральным законом 2003 г. муниципальных образованиях. В то же время ч. 2.1 ст. 83 Закона обязывает применять его положения в целом с 1 января 2006 г. до вступления его в силу 1 января 2009 г. Причем он подлежит применению во всех муниципальных образованиях, а не только во вновь образованных.

В лекционном курсе остается недостаточно исследованным и вопрос о том, каким образом до 1 января 2009 г. следует применять нормы Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г., который согласно ст. 86 Федерального закона 2003 г. утрачивает силу с 1 января 2009 г. Как следствие, возникает трудноразрешимая дилемма: как можно воздействовать на органы местного самоуправления, не выполняющие “не вступившие в силу, но подлежащие применению” нормы Федерального закона 2003 г., поскольку возможность применения мер государственного принуждения к органам местного самоуправления, в том числе посредством признания судом недействующими принятых ими нормативных правовых актов, допустима только в случае противоречия действий (бездействия) и решений органов местного самоуправления вступившим в силу и действующим положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что высказанные замечания несколько не снижают общего положительного впечатления от проделанной Е.И. Колюшиным работы. Было бы несправедливым не отметить, что лекционный курс внес значительный вклад в развитие теории муниципального права. Учитывая то обстоятельство, что в книге рассмотрены многие актуальные теоретические и практические аспекты организации и осуществления местного самоуправления, она, вне всяких сомнений, будет востребована и займет достойное место в числе источников, знакомство с которыми, безусловно, окажется полезным для всех, кто интересуется вопросами местного самоуправления и муниципального права.

С.Д. Князев, зав. кафедрой государственного и административного права Дальневосточного государственного университета, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ; Р.А. Охотников, ст. преподаватель той же кафедры, канд. юрид. наук