



УДК 342.55

DOI 10.55346/27825647_2022_02_39



Бондарь Н. С.,

заведующий Центром судебного права

Института законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации,

заведующий кафедрой муниципального права

и природоохранного законодательства Южного федерального университета,

заслуженный юрист Российской Федерации,

заслуженный деятель науки Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор,

судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке,

г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:

24.02.2022



Георгиева Т. П.,

заместитель председателя Ростовской-на-Дону городской Думы,

доцент кафедры муниципального права и природоохранного законодательства

Южного федерального университета, кандидат юридических наук, доцент,

г. Ростов-на-Дону, Россия

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ (В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОВЕЛЛ 2020 ГОДА)

В статье дается авторское видение роли и места муниципального права в российской правовой системе; рассматриваются актуальные вопросы его развития, обусловленные, в том числе конституционными новеллами 2020 года.

Ключевые слова: муниципальное право; местное самоуправление; самоуправленческие отношения; единство публичной власти; комплексный характер; конституционные новеллы.



Анализ стабильности и динамизма конституционных идей, доктринальных моделей публичной власти и разделения властей представляет оправданным подход, основанный на их оценке не самих по себе, а в общей системе конституционного регулирования, в том числе в соотношении с субъективно-личностными началами властеотношений, имея в виду сравнение, сопоставление характеристик стабильности и динамизма применительно к властеотношениям, институтам публичной власти, с одной стороны, и к институтам прав и свобод человека и гражданина, свободе и достоинству личности — с другой.

Как это не покажется, на первый взгляд, неожиданным, публично-властные начала более подвижны и в большей степени подвержены изменениям и транс-

формации, в том числе под влиянием политических факторов, чем конституционные идеалы свободы, основополагающими и системообразующими среди которых являются достоинство личности, справедливость и равенство. Это получило свое подтверждение и в ходе конституционной новеллизации 2020 года, когда именно проблемы организации и функционирования публичной власти в наибольшей степени были подвергнуты реформированию. Хотя это происходило при сохранении в неприкосновенности основополагающих начал конституционного строя, очевидным является развитие их нормативного содержания, актуализация принципов: демократического правового государства (ст. 1); народного (ст. 3) и государственного (ст. 4) суверенитета; горизонтального (ст. 10) и вертикального (ст. 11, 12) разделения властей; социального (ст. 7), светского (ст. 14) государства и т. п. Уже наименованием Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации («О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти») подчеркивается, что все поправки к Конституции в той или иной мере связаны с вопросами совершенствования организации и деятельности институтов публичной власти на различных уровнях их функционирования (федеральном, региональном, муниципальном).

В то же время при всей важности проблем власти, включая перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти и поиск баланса в процессе их функционирования, очевидно, что решение этих вопросов не является самоцелью для органов публичной власти. Как это вытекает из правовой позиции Конституционного Суда РФ, никакие решения, направленные на преобразование в системе органов публичной власти, не могут служить цели одной только рациональной организации деятельности органов власти; в основе таких решений должны лежать интересы гражданина, обеспечение надлежащей защиты его прав и свобод¹. При этом, очевидно, не ставится под сомнение ни необходимость рационализации, ни повышение эффективности публичной власти.

Важно иметь в виду, что с учетом получившего прямое конституционное закрепление принципа единства системы публичной власти (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132) соответствующие подходы, имеющие общеметодологическое значение, в одинаковой мере распространяются на все уровни системы публичной власти, как государственный — федеральный и региональный, так и муниципальный. Это и понятно: в конечном счете это ценностные ориентиры, связанные с взаимоотношениями власти и свободы, общества и государства с личностью, где общим знаменателем реализации таких взаимоотношений является универсальная категория общего блага. В конституционно-правовом плане категория общего блага концентрированно отражает аксиологические ориентиры поиска оптимальных начал реформирования системы публичной власти и в конечном счете развития всей системы современного конституционализма.

Показательно в связи с этим, что и в основе конституционной поправки об усилении единства публично-властных начал лежал (как это подтверждается

¹ См., например, постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана; постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 2019 г. № 1-П.

Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3) конституционный посыл о защите прав граждан, о том, что права и свободы человека и гражданина, являясь высшей ценностью, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 2 и 18 Конституции); что предполагает необходимость согласованного действия различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан. При этом под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, которое не исключает (!) организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Соответственно, при определении содержания и направленности рассматриваемых поправок необходимо исходить из необходимости и важности обеспечения на практике баланса двух несовпадающих конституционных ценностей: ценности единства публичной власти, с одной стороны, и ценности самостоятельности местного самоуправления — с другой. Поиск такого баланса в различных его проявлениях должен рассматриваться в качестве важной законодательной и правоприменительной проблемы, имея в виду необходимость решения новых конституционно значимых вопросов, появление которых предопределено конституционной новеллизацией. При этом фундаментальным, конституционно значимым критерием гармонизации соответствующих властеотношений и достижения на этой основе общего блага, предполагающего пользу (включая экономическую) для всех и каждого, является категория социальной справедливости. Важно, что с включением в текст Конституции широкого перечня социально ориентированных положений, эксплицитно (ч. 6 ст. 75) или имплицитно (ч. 4 ст. 67, ч. 2 ст. 69, ч. 5 ст. 75, ст. 751, п. «в», «в2», «е1» ч. 1 ст. 114 и др.) предполагающих требование справедливости на различных уровнях публичной власти, есть основания исходить из того, что Конституция в целом выступает концентрированным выражением нравственно-этических, социально-правовых, метаюридических начал справедливости как критерия функционирования институтов публичной власти на всех уровнях ее реализации.

Что же касается самого по себе конституционного требования единства системы публичной власти, то своего рода мировоззренческо-правовой основой ориентации на такое единство является философская концепция холизма, в основе которой — признание приоритета целого над частью. Ее истоки — в аристотелевской «Метафизике» с постулатом о том, что «целое богаче и больше, чем сумма частей». Сегодня эти подходы переживают не только философский ренессанс (на смену механицизму, редукционализму приходит аксиология целого, единого)¹, но, вероятно, есть основания предположить, что происходит формирование концептуальных начал конституционного холизма. Национально-специфический подход России к организации и осуществлению публичной власти, ее взаимоотношениям с личностью и обществом должен, вероятно, осмысливаться во многом с позиций холистического правосознания, стремления к государственной целостности, единству общества на основе социального партнерства, экономической,

¹ См.: Междисциплинарный центр философии права. Круглый стол «Пути развития философии права в России». Выступление проф. Н. С. Бондаря // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 1 (10). С. 23–25.

политической и социальной солидарности (ст. 751 Конституции РФ). Это, однако, должно проявляться посредством не только централизации, универсализации, но и оптимальной дифференциации в тех сферах, где это оправданно и необходимо. Содержание и пределы такой централизации, универсализации в соотношении с дифференциацией неминуемо предполагают необходимость поиска баланса публичных и частных интересов, власти и свободы на различных уровнях их проявления, что нашло отражение, в том числе в поправках 2020 года. Теперь Основной закон ориентирован на понимание справедливости как юридической меры свободы и равенства и одновременно социально значимого фактора конституционно оправданной дифференциации, адресной социальной поддержки граждан в нормативном единстве с конституционными требованиями взаимного доверия государства и общества, защиты достоинства граждан (ч. 6, 7 ст. 75; ст. 75.1).

В новых конституционных положениях получили реализацию, в том числе правовые позиции Конституционного Суда РФ, в которых задолго до конституционных поправок 2020 года были обоснованы, в частности, подходы к самому понятию публичной власти как конституционно значимой категории (в соотношении с понятиями государственной и муниципальной власти). На этой основе получили обоснование принцип единства системы публичной власти в лице государственных и муниципальных органов, понимание конституционного статуса органов местного самоуправления как неотъемлемой части единого механизма управления делами государства, социальной государственности; обоснование вытекающего из Конституции начала разделения властей по вертикали, функциональное, компетенционное, организационно-правовое взаимодействие между органами государственной и муниципальной власти; конституционное истолкование, вытекающие из действующего законодательства цели и принципы реформирования системы публичной власти, ее отдельных институтов (государственной и муниципальной службы, народного представительства в соотношении с исполнительно-распорядительными институтами государственной и муниципальной власти, разграничения и особенностей механизмов защиты различных форм собственности в соотношении с уровнями (формами) публичной власти и т. д.). В единстве системы органов публичной власти проявляются глубинные социально-политические характеристики власти, единственным источником которой в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Общая суверенная власть народа является в этом плане универсальной конституционной ценностью, распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией РФ.

Конституционные новеллы 2020 года (а особенно изменения, внесенные в главу 8 Конституции) породили немало вопросов для муниципального сообщества. Речь идет не только об обновлении на новой конституционной основе системы действующего законодательства, о его наполнении новым содержанием, но и о формировании принципиально новых правовых понятий, категорий, институтов как в области частного, так и публичного права, призванных юридически отразить новые явления нашей действительности во всех сферах государственной и общественной жизни. В ряду этих перемен заметное место занимает муниципальное право как самостоятельная отрасль российского права.

При всей сложности, противоречивости процессов формирования муниципального права и его обособления в самостоятельную отрасль права очевидным является тот факт, что в основе этих процессов лежат объективные условия. К последним относятся прежде всего *социально-политические* и *экономические факторы*, предопределившие в рамках процессов демократизации становление новой системы организации власти на местах, перераспределение как политической, так и экономической власти «сверху вниз» на принципиально новых началах. Организационным выражением этих процессов явились формирование и развитие системы местного самоуправления.

Возрождение и развитие на качественно новой основе *местного самоуправления стали своего рода материальной основой формирования муниципального права России*. Понятие материальной основы муниципального права указывает на фактические, «доюридические» истоки формирования соответствующей отрасли права, которые коренятся в реальных общественных отношениях, характеризующих достигнутый уровень самоорганизации населения и его возможности самостоятельно решать вопросы местного значения.

С развитием местного самоуправления появляется широкая, предельно многообразная сфера общественных отношений публичного, властно-политического (связанная с организацией и функционированием органов местного самоуправления, институтов непосредственной демократии на местах), а также экономического характера, свойственных для хозяйственной жизни населения, его предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности в городских и сельских поселениях. Основное содержание этих отношений определяется ценностями *муниципальной демократии* и ее конкретных институтов: социально-политической сферы (муниципальные выборы, местный референдум, муниципальная представительная система, территориальное общественное самоуправление и т.п.) и экономической, в основе которой лежат муниципальная собственность, муниципальное хозяйство и местный бюджет.

Природа соответствующих отношений, имеющих самоуправленческий характер, такова, что они в силу специфики материального содержания объективно предполагают необходимость специальных норм и институтов для обеспечения их правового регулирования. На этой основе происходит своего рода «отпочкование» соответствующей сферы самоуправленческих общественных отношений в самостоятельный предмет правового регулирования с использованием специфических методов нормативно-правового воздействия. Предмет и метод муниципально-правового регулирования имеют, таким образом, объективные предпосылки, связанные с процессами становления и развития местного самоуправления в России и, соответственно, формирования муниципального права как отрасли.

Важно при этом учитывать, что основные факторы формирования муниципального права России напрямую связаны с *преемственностью исторических традиций местного самоуправления и особенностями его конституционного статуса в системе современной российской государственности*. В теории и практике местного самоуправления дореволюционной России традиционно преобладающими были представления о государственно-общественном характере местного самоуправления, глубинные социокультурные особенности которого коренятся

как в присущих российскому обществу исторических традициях державности в сочетании с общинностью, коллективизмом, так и в специфике господствующих форм хозяйственно-экономического уклада российского общества, которые предопределялись (в том числе на местном, поселенческом уровне), с одной стороны, активной ролью государства в хозяйственной жизни, сращиванием экономической и политической власти, с другой — высоким удельным весом общественных начал землевладения, других форм хозяйствования при недостаточно развитых началах частной собственности и частного права.

Современная конституционная модель местного самоуправления образуется на стыке государственной и общественной форм самоорганизации народа. Такое положение местного самоуправления предопределяет необходимость особых, специфических правовых средств воздействия на соответствующие сферы общественных отношений.

Если жестко «вмонтированные» в государственную систему органы местного самоуправления и возникающие в связи с этим отношения по осуществлению функций самоуправления вполне могут быть адаптированы к традиционным отраслям публичного и частного права (административного, гражданского и т. п.), то формирование особого уровня публичной власти и придание специфических качеств хозяйствующим субъектам муниципалитетам и отдельным субъектам местного самоуправления как публичным корпорациям предопределяют объективную потребность в самостоятельных средствах правового регулирования.

1. Муниципальные (самоуправленческие) отношения — предмет муниципального права

Главное заключается в том, что самоуправленческие отношения как предмет муниципального права воплощают в себе *единство власти населения по месту жительства (местных сообществ) и достигнутого уровня свободы в решении населением вопросов местного значения*. Муниципальная власть, а также свобода населения и отдельных граждан по месту их жительства являются, таким образом, **основными объектами самоуправленческих отношений**.

Внешние границы самоуправленческих отношений, как предмета муниципального права, измеряются как **территориальными (пространственными) показателями**, которые определяются ограниченно-территориальными пределами распространения соответствующих общественных отношений, так и **функционально-отраслевыми характеристиками**, которые заключаются в том, что объем, внешние границы данных отношений очерчены вопросами местного значения.

В научной и учебной литературе по муниципальному праву имеются различные подходы к анализу общественных отношений, составляющих предмет муниципального права. Каждый из них имеет свои достоинства¹. Нельзя, однако,

¹ Оригинальным является, например, подход к предмету муниципального права, когда он определяется как «удовлетворение социально-экономических потребностей населения на местном уровне собственными усилиями». См.: Муниципальное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп./ под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Эксмо, 2005. С. 19.

не заметить, что нередко наблюдается формально-юридический, комментаторский подход, основанный на конструировании «структурных элементов» предмета муниципального права в соответствии со структурой Федерального закона № 131-ФЗ. В этом случае признаваемая на словах в качестве самостоятельной отрасли муниципального права раскрывается не через систему реальных общественных отношений, как предмет муниципального права и соответствующую систему норм и институтов данной отрасли, а в основном через структурные и отчасти функциональные характеристики системы местного самоуправления. В результате само муниципальное право предстает как некое творение законодателя, сформированное по его субъективному усмотрению, тогда как объективные факторы, лежащие в основе принимаемых законодателем решений, не учитываются.

Муниципально-правовая теория пошла по упрощенному пути определения предмета муниципального права как совокупности отношений в своей основе публичного характера. В этом случае не учитывается тот факт, что на муниципальном уровне реализуется идея индивидуализации (как бы «очеловечивания») властеотношений, когда последние максимально приближаются к населению, выступают своеобразным интегралом свободы личности, прав человека, экономической и политической власти населения. Отсюда недооценка частного права в регулировании самоуправленческих отношений. Между тем даже ГК РФ уделяет достаточно большое внимание регулированию отношений с участием муниципальных образований (см., например, гл. 5 «Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством»). При этом следует учитывать, что муниципалитет может выступать участником (субъектом) хозяйственно-экономических отношений как «по горизонтали», так и «по вертикали». Но это не отражено в ГК РФ — частноправовом законе, нормы которого не распространяются на отношения, основанные на властном подчинении (п. 3 ст. 2 ГК РФ)¹. В этих условиях повышенную значимость приобретает исследование специфики муниципальных (самоуправленческих) отношений, составляющих предмет муниципального права.

Муниципальными они являются, прежде всего, по материальному содержанию (как носители ценностей муниципальной демократии), а также по уровню своей реализации (уровень муниципальных образований).

Разнообразие, комплексность самоуправленческих отношений позволяют более конкретно и полно представить структурные элементы предмета муниципального права.

Это, во-первых, **отношения, определяющие систему самоорганизации населения**, включая функционирование институтов непосредственной демократии по месту жительства для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения. Именно эти отношения носят естественно-исторический характер, они составляют генетическую основу, ядро общинного,

¹ Неслучайно в последнее время активизировались исследования природы субъектов публичного права как юридических лиц. См.: Кутафин О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007; Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2014.

территориально-коллективистского уклада человеческого бытия, являются глубинным источником общинной свободы и муниципальной демократии.

Во-вторых, это **отношения, характеризующие закономерности социально-политической организации муниципальной власти**, ее выборность, независимость и организационную обособленность по отношению к государственной власти, формы осуществления, основные начала взаимоотношений муниципальной власти с гражданами, хозяйствующими субъектами, общественными объединениями. Это весьма разнообразные отношения, а именно: политические отношения муниципальной представительной демократии, организационно-управленческие отношения, связанные с функционированием исполнительных органов муниципальной власти, отношения муниципальной власти с населением (местным сообществом) и отдельными гражданами, отношения общественного территориального самоуправления и т. д.

В-третьих, это **имущественные муниципально-правовые отношения**, характеризующие экономическое содержание местного самоуправления, закономерности его экономической организации. Это особая разновидность имущественных отношений, характерных для рыночного хозяйства, о которых речь идет в п. 3 ст. 2 ГК РФ. Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что Конституция РФ исходит из необходимости оптимизации государственного регулирования экономических отношений в условиях формирования рыночных связей, но не исключает такого регулирования (постановления: от 18 июля 2008 г. № 10-П, от 30 марта 2016 г. № 9-П). В упомянутой норме ГК РФ как раз содержится признание возможности существования в условиях рынка имущественных отношений, основанных на различных методах правового регулирования, например, «на административном или ином властном подчинении одной стороны другой», и относящихся не только к гражданскому, но и к другим отраслям права, в том числе муниципальному. В последнем случае имущественные отношения развиваются на основе как муниципальной, так и государственной собственности, объекты которой, в частности, переданы в управление органам местного самоуправления. Кроме того, это может быть и иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования, которая хотя формально и не входит в настоящее время в экономическую основу местного самоуправления, фактически является одним из элементов (порой весьма существенным) материальной базы для существования и развития муниципальных отношений, что особенно наглядно можно проследить на примере так называемых моногородов. Но это, естественно, не исключает того обстоятельства, что основу же муниципально-правовых имущественных отношений составляет муниципальная собственность как система отношений, складывающихся в результате владения, пользования и распоряжения муниципальным образованием имущественными и финансовыми объектами местного самоуправления.

В-четвертых, это **отношения, характеризующие финансовую деятельность муниципальных образований**. По своей природе соответствующая группа отношений имеет властно-имущественный характер, а сама бюджетная деятельность муниципальных образований является объектом правового регулирования органов государственной власти — как федеральных, так и региональных.

Но это не есть в чистом виде государственно-властные финансовые отношения, если даже иметь в виду, что муниципальные финансы сегодня, к сожалению, представляют собой по большей части государственные финансы, выделяемые муниципальному образованию с помощью самых различных методов бюджетного регулирования. В таком случае трудно было бы найти в них, наряду с предметной характеристикой финансового права, и материальные начала предметной принадлежности к институтам муниципального права. Между тем сама по себе возможность включения финансовой деятельности муниципальных образований одновременно в предмет и финансового, и муниципального права определяется, во-первых, формально-юридическими основаниями, связанными с пониманием муниципального права как комплексной отрасли (что предполагает возможность «включения» муниципально-правовых норм в другие, так называемые основные отрасли права); во-вторых, здесь имеют место более существенные, материальные предпосылки такой «двойственности» отраслевой принадлежности норм и институтов финансовой деятельности муниципальных образований. Сама по себе бюджетная и в более широком плане финансовая деятельность муниципальных образований имеет двойственную природу, поскольку, с одной стороны, является составной частью бюджетной деятельности государства в целом, а с другой стороны — представляет один из видов муниципальной финансовой деятельности. Именно в таком аспекте о соответствующей группе общественных отношений можно говорить, как о материально-финансовой основе воплощения единства экономической власти и финансовой самостоятельности на местном уровне, а, следовательно, как о предмете муниципального права.

И, в-пятых, — это *отношения, определяющие положение человека в системе местного самоуправления, его самоуправленческий статус как члена местного сообщества*¹. Это отношения особого рода. С одной стороны, они пронизывают своим содержанием (ценностями муниципальных прав и свобод) практически всю предметную систему муниципально-правовых отношений. С другой стороны, они могут быть охарактеризованы как особая, относительно самостоятельная сфера отношений, которую можно конкретизировать путем выделения их отдельных видов. Это, прежде всего, *личные неимущественные отношения, характеризующие положение человека в местном самоуправлении как субъекта нематериальных благ*. Последние во многом совпадают с перечнем тех нематериальных благ, которые указаны в ст. 150 ГК РФ как объекты гражданско-правовой защиты. Это вполне обоснованно и может быть объяснено сущностными особенностями соответствующих отношений как самоуправленческих, основанных на единстве власти и свободы, что, в частности, предопределяет особый, специфический характер соотношения публичных и частных начал в данных отношениях и в нормах

¹ Сами по себе концептуальные подходы к анализу положения личности в системе местного самоуправления, как и необходимые для этого новые категориальные понятия муниципального права, как то: «самоуправленческий статус личности», «муниципальные права граждан», получили обоснование несколько десятилетий назад (см.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М.: Норма, 2008 и др.). Но пока, к сожалению, в учебниках по муниципальному праву этим категориям не уделяется должного внимания. Исключением являются отдельные научные исследования (см., например: Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Ростов н/Д, 2012).

муниципального права как их регуляторе. Это особая, приобретающая все более важное значение система отношений, связанных с оказанием гражданам по месту жительства *муниципальных услуг* как института муниципально-правового гарантирования и реализационного наполнения соответствующих прав и свобод.

С учетом отмеченной широты и многообразия самоуправленческих отношений особое значение приобретает проблема системности правового регулирования соответствующих отношений.

В нынешних условиях важно осмыслить относительную самостоятельность понятия публичности в обществе, ее несводимость к выражению государственных интересов. «Это — общие интересы людей как разного рода сообществ, объединений (политических, профессиональных и др.), это — объективированные условия нормального существования и деятельности людей, их организаций, предприятий, общества в целом, это — коллективная самоорганизация и саморегулирование, самоуправление»¹.

Поэтому особенно недопустимы противопоставления частного и публичного права, попытки увязать само понятие публичности с государственным централизмом, авторитарными началами администрирования, а гражданскому праву, как праву частному, придать значение единственного и уникального гаранта экономической свободы личности, некой «экономической» конституции, поскольку якобы именно и только частное право выражает правовой строй, основанный на свободе человека. Всё это означает фетишизацию частноправовых начал в регулировании общественных отношений с участием гражданина и одновременно попытку их «стерилизации» от публично-правового воздействия. В современных условиях такие подходы не имеют под собой никаких оснований, что подтверждается, в том числе реализацией в последние годы на законодательном уровне Концепции развития гражданского права², прежде всего, в рамках существенного обновления ГК РФ. Они способны лишь деформировать и дезорганизовать как частноправовую сферу правового регулирования, так и правовую систему в целом, существенным образом разбалансировать соотношение личных, общественных и государственных интересов.

В системе современного правового регулирования главным является поиск баланса, оптимального соотношения между ценностями публичного характера, с одной стороны, и личными, частными ценностями — с другой. В формализованном, нормативно-правовом выражении это проблема соотношения суверенной государственной власти и свободы, которая прямо или косвенно пронизывает всю систему правового регулирования, «присутствует» в каждом институте как частного, так и публичного права. Из этого же следует недопустимость и научная несостоятельность попыток отыскания действующих параллельно Конституции

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 25; Он же. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве. М., 2002. С. 4–11.

² В этом плане заслуживают всяческой поддержки подходы к проблеме соотношения частноправовых и публично-правовых начал в гражданском праве академика Ю. К. Толстого. По его мнению, в современных условиях необходима разработка, в частности, концептуальных начал публично-правового регулирования хозяйственных отношений. См.: Толстой Ю. К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 31–38.

РФ, тем более приоритетных в соотношении с ней (!), «эрзац-конституций», включая экономическую, финансовую, муниципальную и им подобные. Так называемая экономическая конституция, как и любые иные, содержится в самой Конституции РФ, которая является высшим универсальным правовым актом как для государства, так и для всего гражданского общества, включая местное самоуправление, и, соответственно, как для публичного, так и для частного права.

В связи с этим нуждаются в новых оценках так называемые классические публичные отрасли права, например конституционное право, которое может быть охарактеризовано как сочетающее в себе элементы не только публичного, но и частного права и являющееся в этом плане отраслью публично-частного права¹. Примечательно, что данный научно-теоретический подход к природе конституционного права как частно-публичной отрасли имеет своё формально-юридическое подтверждение и в практике Конституционного Суда РФ, который неоднократно применительно к различным правовым институтам указывал на их сложный публично-частный характер². Это, в свою очередь, дает серьезный импульс и для других отраслей с точки зрения интеграционных процессов частных и публичных начал в их нормативном содержании, включая муниципальное право, которое особенно близко соприкасается с предметом конституционно-правового регулирования.

Самоуправленческие отношения представляют собой своего рода интегральное поле, обеспечивающее единство публичных и частных интересов на правовом уровне. Ведь для реального осуществления самоуправления населения одинаково важное значение имеет и реализация публичных интересов муниципальной власти как власти местного сообщества, и защита каждой конкретной личности, обеспечение ее автономии и неприкосновенности, чести и достоинства и т. д. как члена местного сообщества, ассоциированного участника местной власти.

Тем самым на данном уровне получают индивидуализацию публичные по своей природе властеотношения, что предполагает их переход в отношения местного самоуправления, когда последние как раз и выступают своеобразным правовым интегралом свободы личности, прав человека, экономической и политической власти населения. А само муниципальное право, обеспечивающее регулирование этих отношений, приобретает статус пограничной отрасли между публичным и частным правом.

Частные начала роднят в этом плане муниципальное право с гражданским. Ведь гражданское право «испокон и по самой своей структуре было правом отдельной человеческой личности, сферой ее свободы и самоопределения»³. Не конкурируя с гражданским, муниципальное право призвано переводить на юридический язык общинную свободу и свободу отдельного человека как члена местного сообщества в условиях усиления процессов экономической и политической са-

¹ См. подробнее: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2015. С. 210–217.

² См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П, от 25 декабря 2007 г. № 14-П, от 20 декабря 2011 г. № 29-П; Определения Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 244-О, от 5 марта 2013 г. № 413-О.

³ См.: Агарков М. М. Ценность частного права//Правоведение. 1992. № 1. С. 27.

морегуляции в рамках муниципальных образований — пространственной сферы распространения муниципальной демократии.

Вместе с тем муниципальное право самым непосредственным образом относится и к сфере общественных интересов, в нем содержится более высокий уровень концентрации публичных начал, чем частных. Но это весьма своеобразные качества публичности, существенным образом отличающиеся, например, от публично-правовых институтов конституционного или административного права. Ведь речь идет о регулировании самоуправленческих отношений, а не отношений властвования и подчинения. Первым, правда, также присущ властный характер. Но это не государственная, а муниципальная власть местных сообществ, которая имеет высокий удельный вес общественных начал, что, впрочем, ни в коей мере не означает признания чисто общественной природы местного самоуправления, которое было бы «отделено» в этом случае от государства¹. Соответственно, природу муниципальной власти не меняет принципиально и возможность присутствия государственно-властных элементов в системе муниципальной демократии.

Характеристика самоуправленческих отношений с позиций единства власти и свободы и системный анализ их правового регулирования на основе сочетания публичных и частных начал в нормах и институтах муниципального права позволяет выявить важные особенности муниципально-правовых средств воздействия на соответствующие сферы общественных отношений. Так, с помощью муниципального права обеспечивается юридическая децентрализация в процессе регулирования общественных отношений, включая те отношения, которые напрямую связаны с положением человека в местном сообществе, осуществлением прав и свобод граждан. В основе такой децентрализации лежит специфика распределения нормотворческих полномочий в области местного самоуправления между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

При этом весьма широко устанавливаются предметы ведения местного самоуправления, в том числе в области нормотворчества по вопросам, обеспечивающим права и свободы граждан (ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ). Местное (муниципальное) нормотворчество становится в условиях развития местного самоуправления важным фактором юридической децентрализации в механизмах обеспечения прав и свобод граждан.

Рассматривая муниципальное регулирование как особый режим регламентации общественных отношений, который позволяет соединить путем юридической децентрализации власть и свободу на местном уровне, следует критически отнестись к высказываниям, что якобы лишь гражданское право, как право частное, способно гарантировать экономическую свободу личности. Очевидно, что в данном случае имеет место не только абсолютизация частноправовых начал в регулировании общественных отношений с участием гражданина, стремление придать частному (гражданскому) праву значение единственного и уникального гаранта свободы личности, своего рода «экономической конституции», но и не всегда оправданное противопоставление частного и публичного, попытка увязать само

¹ См.: Бондарь Н. С. Комментарий к статье 12 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма, 2011. С. 137.

понятие публичности исключительно с негативными явлениями — с государственным централизмом, авторитарными началами администрирования. Сегодня такие подходы не имеют под собой оснований и способны лишь деформировать и дезорганизовать правовую систему, существенным образом разбалансировать соотношение личных, общественных и государственных интересов.

В самоуправленческих отношениях весьма органично, естественно публичные начала сливаются с частными, создавая качественно новые характеристики правового порядка, основанного на свободе человека и самоуправлении территориальных сообществ. По словам М. М. Агаркова, «власть, построенная на началах общественного служения, более совместима с индивидуальной свободой, чем лично-свободная... частнопредварительная власть. Поэтому наибольшее правовое выражение личной свободы дается такой формулой: необходимая власть — по принципу социального служения»¹. Выражением именно такой власти, «построенной на началах общественного служения», должна стать система муниципальной власти.

Но, надо иметь в виду, что наряду с общими признаками, характерными для всех правовых норм, муниципально-правовые нормы обладают и существенной спецификой, которая выражается в *соотношении в содержании муниципально-правовых норм государственно-властных и негосударственных начал*.

Многие источники муниципального права принимаются на уровне федеральной и реже региональной государственной власти в виде нормативных правовых актов (в первую очередь законов) РФ и субъектов РФ в области местного самоуправления. Содержащиеся в них нормы муниципального права представляют собой государственно-властные веления, они исходят от государства и обеспечиваются возможностью применения государственного принуждения.

В то же время широкий массив источников муниципального права представляют собой нормативные правовые акты местного самоуправления. Своеобразие содержащихся в них нормативных предписаний заключается в том, что по своему происхождению они не могут быть отнесены к нормам, исходящим от государства в лице его правотворческих органов. Какова же в таком случае их природа? Имеют ли они правовой характер?

На эти вопросы имеются различные ответы. Один из них заключается в том, что термин «**негосударственный**» тождествен понятию «**общественный**», т. е. соответствующие нормы, принимаемые органами местного самоуправления и призванные регулировать определенную сферу самоуправленческих отношений, представляются как некая разновидность социальных норм, лишенных властных начал. Тем самым фактически ставится под сомнение их общеобязательность и характер норм действующего права. Это не так.

Правила поведения, содержащиеся в нормативных актах местного самоуправления, не являясь государственными, тем не менее носят публично-властный характер, так как исходят от муниципальной власти. Муниципальная же власть, получающая свою реализацию посредством системы местного самоуправления, есть выражение власти народа (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), одна из основ конституционного строя Российской Федерации (ч. 2 ст. 1 Федерального закона

¹ См.: Агарков М. М. Ценность частного права // Правоведение. 1992. № 1.

№ 131-ФЗ), это — институт российской государственности. Поэтому в правовых нормах актов местного самоуправления присутствует не только «власть авторитета» местного самоуправления, но и авторитет, сила муниципальной власти как особой публичной власти, находящейся в единой системе народовластия и в полной мере пользующейся *государственными* гарантиями своей самостоятельности (ст. 12, 133 Конституции РФ).

Общеобязательность правовым нормам актов местного самоуправления придает и то обстоятельство, что гарантии их реализации имеют государственный характер, их охрана обеспечивается силой государства, включая все возможные формы судебной защиты (в рамках общеюрисдикционного, арбитражного, конституционного правосудия, имея в виду применительно к последней, что акты местного самоуправления могут быть предметом защиты региональной конституционной юстиции). Этим актам местного самоуправления также придаются государственно-властные начала. Правовое регулирование, осуществляемое на уровне муниципальных образований в сфере местного самоуправления, является выражением сущностных характеристик муниципального права как интегрального единства государственно-властных и общественных начал, равно как государственно-правовое регулирующее воздействие в этой сфере, которое детерминировано конституционными принципами самостоятельности местного самоуправления и его организационной обособленностью от системы органов государственной власти.

2. Вторичный (комплексный) характер муниципального права

Признание муниципального права в качестве правовой отрасли естественным образом порождает вопрос о месте данной отрасли в единой системе российского права, ее соотношении с другими, смежными отраслями. Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо прежде всего уяснить особенности муниципального права как отрасли российского права.

В основе характеристики муниципального права как комплексной отрасли права лежат *особенности его предмета*: общественные отношения, составляющие его предмет, представляют собой сложную, комплексную систему экономических, финансовых, социально-культурных, политических, организационно-управленческих отношений, возникающих в процессе организации и осуществления муниципальной власти, решения населением вопросов местного значения.

Уже эта особенность муниципального права как комплексной отрасли во многом предопределяет ее место и роль в единой системе российского права. Муниципальное право не претендует на статус профилирующей, основной отрасли, к которой относятся конституционное, административное, гражданское, уголовное и некоторые другие отрасли. Комплексный характер муниципального права означает, что это вторичная отрасль, которая формируется и развивается во многом «за счет» других, в первую очередь профилирующих, отраслей, заимствуя у них отдельные нормы и целые институты.

Однако вторичный характер муниципального права отнюдь не означает его низведения до отрасли второстепенной. Напротив, комплексная природа муни-

ципального права, получившая обоснование в специальной литературе¹, предопределяет важное и весьма своеобразное место данной отрасли в единой системе права, что ярко проявляется в ещё одной особенности муниципального права (заметим, однако, что такой подход по-прежнему вызывает дискуссии²): в частности, как своего рода компромиссное высказывается предложение рассматривать муниципальное право в двух значениях — узком и широком, где муниципальное право в узком смысле это совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих организацию публичной власти на местном уровне, а в широком — объединение муниципального права, понимаемого в узком значении, с базовыми и локальными межотраслевыми институтами³. При этом в текущих условиях муниципальное право предлагается понимать именно в узком смысле, в котором оно, по существу, оказывается подотраслью конституционного права, а в самостоятельную отрасль может превратиться лишь тогда, когда:

а) спектр регулируемых муниципальным правом отношений станет шире рамок подотрасли;

б) качественные отличия местного самоуправления от государственной власти найдут убедительное подтверждение не только в теории, но и на практике.

Однако, во-первых, «расширение рамок муниципального права как подотрасли» означает, по существу, муниципально-правовую экспансию — распространение муниципально-правового регулирования на общественные отношения, которые в настоящее время не относятся к предмету муниципального права (и, очевидно, регулируются иными отраслями права), что уже сомнительно с точки зрения принципов отраслевой структуризации национальной правовой системы. Кроме того, остается неясным, как расширение предмета регулирования муниципального права за счет немunicipальных отношений позволит консолидировать его в качестве самостоятельной отрасли права? Во-вторых, если исходить из того, что только практика может решить судьбу правового массива как отрасли права, то придется признать, что не только муниципальное право, но и право вообще является неким «заложником» социальной практики, полностью от нее зависимо и не способно оказывать на реальность эффективное организующее воздействие. Это неверно. Муниципальное право и муниципальная практика тесно взаимосвязаны, имея в виду, что муниципально-правовые нормы являются всеобщими и общеобязательными, не могут не исполняться без выхода за пределы правового поля, в плоскость правонарушения. Соответственно, логическая и формально-юридическая организация правового массива, его последовательное научно-теоретическое и законодательное разграничение с другими правовыми явлениями

¹ См., например: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 12; Муниципальное право России / отв. ред. С. А. Авакьян. С. 3–5; Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. А. В. Колесникова. М.: Дашков и К^о; IPR MEDIA, 2011. С. 8–11; Овчинников И. И., Писарев А. Н. Муниципальное право России. М.: Эксмо. 2011. С. 12–23; Пешин Н. Л. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрайт. 2014. С. 18–22.

² См., например: Баранчиков В. А. Муниципальное право. М., 2005. С. 75–83; Васильев В. И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2008. С. 9–26.

³ См.: Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект. 2006. С. 11–19.

имеют для становления правовой отрасли не меньшее значение, чем юридическая практика.

Да, многие правовые нормы муниципального права и даже институты изначально имеют не муниципально-правовую, а иную отраслевую принадлежность. Поэтому соответствующие нормы как бы «раздваиваются» между муниципальным правом, с одной стороны, и конституционным, административным, финансовым, гражданским правом и другими отраслями, откуда они «перекочевали» в комплексную отрасль муниципального права, — с другой. Но это не влияет на юридическую природу соответствующих предписаний как муниципально-правовых норм. При этом следует учитывать, что муниципально-правовое содержание соответствующих комплексных норм и институтов (как, например, института муниципальной собственности, который имеет прямое закрепление в ст. 215 и других статьях ГК РФ, а не только в специальных источниках муниципального права) не умаляется их закреплением в нормативных правовых актах иной, не муниципально-правовой принадлежности. Напротив, в этих актах они закрепляются одновременно как нормы основной отрасли (например, гражданского права) и как нормы комплексной отрасли муниципального права.

Этим предопределяется и их юридическая сила в системе межотраслевых и иерархических связей. В силу коллизионного правила, закрепленного в п. 2 ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ, нормативные положения, содержащиеся в нем, обладают приоритетом в соотношении с другими законами, затрагивающими вопросы местного самоуправления. Тем самым на формально-юридическом уровне обеспечивается отраслевая целостность, однородность, идентичность муниципального права.

Положение муниципального права в правовой системе таково, что его нормы и институты практически в одинаковой степени могут претендовать и на публичный, и на частноправовой характер. Так, нормы и институты, регулирующие муниципальные имущественные отношения, являются частноправовыми. И, напротив, политические отношения организации и функционирования муниципальной власти регулируются муниципально-правовыми институтами публичного характера.

Это предопределяет сложные внутренние взаимосвязи муниципального права со многими другими отраслями, когда муниципальное право, являясь комплексной отраслью, заимствует нормы и институты из отраслей и публичного, и частного права, приобретая тем самым характеристики пограничной отрасли. При этом главным критерием разграничения соответствующих отраслей является их предмет правового регулирования.

Наиболее сильное влияние на муниципальное право оказывает, безусловно, **конституционное право**. Это объясняется уже тем, что конституционное право, являясь ведущей отраслью, представляет собой фундамент для всей правовой системы и всех отраслей права. Но главная причина не только тесных взаимосвязей, но и «генетического родства» конституционного и муниципального права заключена в том, что сами общественные отношения, определяющие основные начала (принципы) самоорганизации населения и осуществления местного самоуправления, носят конституционный характер. Поэтому не случайным является тот факт, что в сферу конституционного регулирования попадает достаточно широкая сфера отношений, связанных с местным самоуправлением (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ст. 15, ст. 18, ч. 2 ст. 24, ч. 2 ст.

32, ст. 33, ч. 2 ст. 40, ст. 130–133 и др.). На этой основе порой предпринимаются попытки представить соответствующие нормы и институты в качестве подотрасли конституционного права и лишить, таким образом, муниципальное право значения самостоятельной отрасли¹. С этим нельзя согласиться: конституционное право устанавливает лишь общие принципы, основы местного самоуправления, которые нуждаются в развитии, конкретизации на уровне норм и институтов муниципального права. И последние никак не могут быть «поглощены» конституционным правом. В то же время материальное содержание конституционных институтов местного самоуправления вполне позволяет им иметь «двойное гражданство», получив отраслевую «прописку» как в конституционном, так и в муниципальном праве.

Что же касается частноотраслевой сферы муниципально-правового регулирования, то она испытывает наиболее сильное воздействие со стороны норм и институтов **гражданского права**. Основываясь на конституционных принципах равноправия всех форм собственности и развития рыночной экономики, ГК РФ, как и другие нормативные правовые акты гражданского законодательства, регулирует имущественные отношения с участием муниципальных образований, других субъектов (участников) местного самоуправления, которые становятся в этом случае одновременно и субъектами гражданского права. Неслучайно в ст. 124 ГК РФ закрепляется в качестве общей формулы положение о том, что «городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами» (п. 1). При этом в п. 2 той же статьи ГК РФ специально оговаривается, что к соответствующим субъектам, указанным в п. 1, применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Одновременно устанавливается, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, и обязанности (ст. 125 ГК РФ). В рамках институтов гражданского права регулируются также отношения муниципальной собственности (ст. 215 ГК РФ) и ее приватизации (ст. 217 ГК), правового режима муниципальных унитарных предприятий (ст. 113 ГК) и муниципальных учреждений (ст. 123.22 ГК РФ) и т. п.

¹ Так, например, Е.И. Колюшин полагает, что «имеет право на существование и взгляд на муниципальное право не как на отрасль права, а как на подотрасль конституционного права, которая регулирует достаточно разные явления, относящиеся и к организации публичной власти, и к функционированию гражданского общества». Одновременно с этим автор замечает, что «спор о том, является или нет муниципальное право отраслью права, практически утратит какое-либо значение, если подчеркнуть принадлежность муниципального права к публичному праву, в рамках которого оно и должно развиваться». См.: Колюшин Е. И. Муниципальное право России: курс лекций. М.: Норма, 2008. С. 9–10. Следует, однако, заметить, что структура публичного права неоднородна, а потому отнесение муниципального права к праву публичному не снимает вопроса о его отраслевой принадлежности, причем с точки зрения соотношения не только с конституционным, но и с административным правом. В то же время само по себе «опубликование» муниципального права вряд ли согласуется с признанием его одним из проявлений гражданского общества, которое, как известно, являет собой сложный комплекс отношений частно-публичного характера, связанных с обеспечением, в том числе публично-правовыми средствами, частноправовых интересов.

Все эти нормы и институты являют собой важные структурно-отраслевые элементы муниципального права. При этом они нередко получают как бы повторное, а точнее, вторичное нормативно-правовое признание, конкретизацию как на уровне актов местного самоуправления (в первую очередь, в уставах муниципальных образований или, например, в положениях о порядке управления и распоряжения объектами муниципальной собственности и т. п.), так и в федеральных и региональных актах муниципального права (как, например, ст. 49–51 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляющие в соответствии с нормами Конституции и ГК РФ институт муниципальной собственности). Все это, свидетельствуя о сложных системных связях институтов гражданского и муниципального права, не может, однако, поставить под сомнение самостоятельность предметов правового регулирования гражданского права как профилирующей основной отрасли, с одной стороны, и муниципального права как комплексной отрасли — с другой.

Признание пограничной (публично-частной) природы муниципального права отнюдь не означает, что в муниципальное право напрямую проникают, например, институты гражданского или других отраслей частного права. Тенденция усиления взаимодействия публичных и частных начал проявляется на собственном, муниципально-правовом пространстве, в рамках собственного предмета муниципального права.

В этом плане основной указанной тенденции является не «предметное сближение» муниципального права с классическими институтами частного права и тем более не поглощение одного другим, а *сближение, конвергенция методов правового регулирования* на основе сохранения самостоятельных предметных характеристик как муниципального, конституционного, так, естественно, и отраслей частного права¹.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агарков М. М. Ценность частного права // Правоведение. 1992. № 1. С. 27.
2. Баранчиков В. А. Муниципальное право. М., 2005. 464 с.
3. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2015. С. 210–217.
4. Бондарь Н. С. Комментарий к статье 12 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма, 2011. С. 137.
5. Бондарь Н. С. Конституционное правосудие и развитие конституционной юриспруденции в России: теория и практика // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 34.
6. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М.: Норма, 2008, 591 с.
7. Васильев В. И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2008. С. 9–26.
8. Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Ростов н/Д, 2012.

¹ В этом плане в современных условиях правового развития тенденция сближения, конвергенции частного и публичного права сводится, прежде всего, к конвергенции методов публично-правового и частноправового регулирования (см.: Бондарь Н. С. Конституционное правосудие и развитие конституционной юриспруденции в России: теория и практика // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 34).

9. Колюшин Е. И. Муниципальное право России: курс лекций. М.: Норма, 2008. С. 9–10.
10. Кутафин О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007.
11. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 12; Муниципальное право России / отв. ред. С. А. Авакьян. С. 3–5.
12. Междисциплинарный центр философии права. Круглый стол «Пути развития философии права в России». Выступление проф. Н. С. Бондаря // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 1 (10). С. 23–25.
13. Муниципальное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп./под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Эксмо, 2005. С. 19.
14. Муниципальное право Российской Федерации: учебник/под ред. А. В. Колесникова. М.: Дашков и К°; IPR MEDIA, 2011. С. 8–11.
15. Овчинников И. И., Писарев А. Н. Муниципальное право России. М.: Эксмо, 2011. С. 12–23.
16. Пешин Н. Л. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрайт. 2014. С. 18–22.
17. Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект. 2006. С. 11–19.
18. Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 25; Он же. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве. М., 2002. С. 4–11.
19. Толстой Ю. К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 31–38.
20. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2014.

Bondar Nikolay S.,
*Head of Judicial Law Center of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,
Head of the Department of Municipal Law and Environmental Legislation
of the Southern Federal University, Judge Emeritus of the Constitutional Court of the Russian Federation,
Rostov-on-Don, Russia*

Georgieva Tatiana P.,
*Deputy Chairman of the Rostov-on-Don City Duma,
Assoc. Professor of the Department of Municipal Law and Environmental Legislation
of the Southern Federal University, Candidate of Legal Sciences, Rostov-on-Don, Russia*

MUNICIPAL LAW IN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM
(IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL NOVELS OF 2020)

In the article an author's view of the municipal law's place and role in the Russian judicial system is given; the actual problems of its development are discussed, including those resulting from the 2020 constitutional novelties.

Key words: municipal law; local self-government; self-governing relations; public authority unity; complex character; constitutional novelties.