

УДК 340

DOI: 10.34670/AR.2023.60.41.011

Исполнительные органы местного самоуправления в нормах административного и муниципального права: к вопросу о предмете регулирования

Упоров Иван Владимирович

Доктор исторических наук,
кандидат юридических наук, профессор,
Краснодарский университет МВД России,
350005, Российская Федерация, Краснодар, ул. Ярославская, 128;
e-mail: uporov@list.ru

Аннотация

Рассматриваются правовая коллизия, связанная с тем, что все больше сфер общественных отношений регулируются не одной, а несколькими смежными отраслями права. Анализ проводится на примере правового регулирования местной администрации. Формирование, статус и деятельность этого исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления составляет предмет как административного права, так и муниципального права, а по отдельным позициям и многих других отраслей права. Дается обзор мнений ученых по этому поводу. Обосновывается авторская позиция, связанная с тем, что ввиду непрерывного роста нормативно-правового массива целесообразно к общепринятой структуре права «норма-институт-отрасль» дополнительно ввести такой элемент как «интеграл права». Делается вывод: очевидно, необходимо искать новые интегративные правовые образования, которые позволяли рассматривать деятельность тех же исполнительных органов местного самоуправления, помимо сложившихся традиционных отраслей права, на более обобщенной основе. Это можно сделать в виде дополнения известной триады вертикальной структуры права (норма права-институт права-отрасль права) дополнительным элементом – «интеграл права», который включал бы в себя смежные отрасли права. В данном случае возможно формирование такого интеграла права, как «интеграл исполнительного права».

Для цитирования в научных исследованиях

Упоров И.В. Исполнительные органы местного самоуправления в нормах административного и муниципального права: к вопросу о предмете регулирования // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 7А. С. 88-94. DOI: 10.34670/AR.2023.60.41.011

Ключевые слова

Отрасль права, административное право, муниципальное право, Конституция, закон, местная администрация.

Введение

После распада СССР в новейшей России была преобразована система публичной власти на основе Конституции России 1993 г. Это относится и к органам публичной власти на местном уровне. Так, в советском государстве такими органами являлись местные Советы народных депутатов как нижнее звено единой вертикали государственной власти и управления, и в той системе имела места административная соподчиненность нижестоящих Советов и вышестоящих Советов, когда последние могли отменить решения нижестоящих Советов. После принятия Конституции России согласно ст. 12 органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; вместе с тем органы местного самоуправления остаются тем же нижним звеном единой системы публичной власти, что следует из ч. 2 ст. 3 и прямо указывается во введенной конституционными поправками-2020 новой части 3 ст. 132 Конституции России.

Помимо этого, в главе 8 Конституции России определены основные статусные характеристики института местного самоуправления, которые находят отражение в текущем законодательстве, на федеральном уровне – это, прежде всего, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении), а также в законах субъектов Федерации (например, Закон Краснодарского края «О местном самоуправлении в Краснодарском крае») и многочисленных муниципальных правовых актах. При этом отмеченной административной соподчиненности уже нет, поскольку согласно той же ст. 12 «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно».

И если ранее, в СССР, деятельность местных Советов регулировалась нормами государственного права (равно как и Советов других уровней), то в постсоветской России ситуация в этом контексте изменилась, и в связи с указанными обстоятельствами возникает вопрос о правоотраслевой принадлежности юридических норм, регулирующих деятельность местных администраций (исполнительно-распорядительных органов) местного самоуправления.

Основная часть

Неоднозначность данной ситуации заключается в следующем. В науке административного права советского периода была сформирована концепция этой отрасли права, одним из авторов которой являлся Ю.М. Козлов, который в своей известной монографии, изданной в 1967 г., под предметом административного права определял общественные отношения, возникающие между различными органами госуправления по вертикали, в том числе: между Советом министров СССР и отдельным министерством; между исполнительным комитетом местного Совета и его отделом); между исполкомом местного Совета и местными органами транспорта, связи и т.п.; между различными органами государственного управления и гражданами [Козлов, 1967, 8].

Тогда же была определена структура административного права, которая составлялась из Общей части и Особенной части; в последнюю включались различные сферы общественных отношений, регулируемые административно-правовыми методами (транспорт, сельское хозяйство, образование, здравоохранение, экология и т.д.), причем без достаточно обоснованных критериев включения (невключения) той или иной сферы в Особенную часть. Но

тогда вопроса о правоотраслевой принадлежности норм, регулировавших сферу управления на местном уровне, то есть деятельность исполнительных комитетов (далее – исполкомов) местных Советов, не возникало, так как, как указывалась выше, местные Советы являли собой нижнее звено госвласти.

И после принятия конституции России 1993 г., казалось бы, должно было произойти определенное перераспределение предметов административного права – с одной стороны, и муниципального права – с другой стороны. Причина этого перераспределения заключалась в том, что органы местного самоуправления, как указывалось выше, не входят в систему органов государственной власти, и сам институт местного самоуправления стал предметом не административного, а муниципального права. Самостоятельность этой отрасли права (муниципальное право), возникшей в первой половине 1990-х гг., не вызвала сомнений, учитывая, к тому же, что такая отрасль права, как «государственное право», перестала выделяться и была в основном заменена сложившейся отраслью права – «конституционное право», а также по-прежнему существующей отраслью «административное право».

Однако, несмотря на то что после принятия Конституции России прошла уже почти тридцать лет, ситуация с отмеченным выше предметом административного права не меняется. При этом сразу же оговоримся, что мы ведем речь об отрасли права как теоретической конструкции, формируемой научными методами [Добробаба, 2017, 28], и соответственно речь идет об административном (муниципальном) праве в виде их научной и учебной составляющих, в то время как соответствующая совокупность юридических норм (нормативно-правовая составляющая) остается неизменной.

Далее нужно отметить, что согласно конституционным нормам (ст. 3, 11, 12 Конституции России) в России функционирует единая система публичной власти на трех уровнях: на федеральном уровне; на уровне субъектов Федерации (то есть, на региональном уровне); на муниципальном уровне. Единство системы публичной власти было четко определено конституционными поправками-2020, а именно во вновь введенной ч. 3 ст. 132 Конституции России.

На всех трех уровнях публичной власти имеются исполнительные органы, деятельность которых как раз и должна регулироваться нормами административного права, учитывая, что принципы формирования и функционирования органов исполнительной власти на всех трех уровнях во многом схожи. Не менее важно и то обстоятельство, что по многим сферам общественных отношений законодательно предусматриваются полномочия всех трех уровней исполнительной власти, которые могут реализовываться только в единстве всех трех уровней власти. Так, в ФЗ «О пожарной безопасности» в ст. 16, 18 и 19 раскрываются соответствующие полномочия федеральных органов государственной власти, полномочия региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

При этом в литературе справедливо указывается, что органы местного самоуправления «не могут быть исключены из числа возможных участников управленческих отношений, регулируемых административным правом. Исполнительные органы городов, поселков и т.п. действуют не изолированно от администрации республик, краев и областей, в состав которых они входят. Подобного рода управленческие отношения регламентируются нормами административного права» [Попов, 2010, 47].

Однако в большинстве учебников административного права по-прежнему, как и раньше, в качестве субъектов административно-правовых отношений рассматриваются исполнительные органы государственной власти (управления) и нередко игнорируются исполнительные органы

муниципальной власти, во многих случаях они только упоминаются.

Вместе с тем рядом административистов эта проблема ставится, например, Ю.Н. Старилов пишет о том, что «изучение местного самоуправления - это логическое продолжение анализа более обширной темы управления, организации и сущности государственной власти в Российской Федерации, построения исполнительной власти и осуществления ее функций, а также децентрализации управления» [Старилов, 2007, 57]. Соответственно в учебнике «Общее административное право» под редакцией этого автора раскрываются особенности органов местного самоуправления и их место в системе публичной власти. Тем не менее в этом же учебнике вопросы раскрываются, исходя из приоритета государственного управления, при этом недостаточно четко раскрывается взаимосвязь административного и муниципального права. В учебнике под редакцией Л.Л. Попова предмет административного права привычно, как и много лет назад, соотносится с отношениями, связанными реализацией функций органов исполнительной власти [Попов, Мигачев, 2019]. Аналогичным образом дело обстоит в учебнике С.Н. Братановского [Братановский, 2013] и других учебниках и учебных пособиях. Мы полагаем, что здесь действует инерция прежних подходов к определению предмета административного права.

Такое положение, очевидно, сложилось в связи с тем, что с началом развития муниципального законодательства в постсоветской России (начиная с первого федерального муниципального закона – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.), как отмечалось выше, довольно быстро сформировалась новая отрасль права – муниципальное право, в сферу которого стало входить и регулирование деятельности местных администраций. Так, в действующем Федеральном муниципальном законе, помимо того, что имеется отдельная статья, посвященная местной администрации (ст. 37), во многих других нормах также указывается на различные аспекты деятельности местных администраций как исполнительных органов местного самоуправления. Кроме того, деятельность местных администраций в конкретных муниципальных образованиях регулируется множеством муниципальных правовых актов, также охватываемых муниципальным правом.

Соответственно, имеются основания относить институт местных администраций к сфере регулирования как административного права, так и муниципального права. Возникла определенная право-отраслевая конкуренция. Требуется ее разрешение. При этом нужно иметь в виду, что в правовой реальности имеет место взаимопроникновение отраслей права, и границы между отраслями права являются в большинстве случаев условными. На этот счет в литературе при доминирующем признании целесообразности отраслевой классификации правовой системы имеются и иные мнения. Так, В.К. Андреев полагает, что существующее отраслевое строение права представляет собой «скорее, дань научной традиции, чем объективная реальность, так как невозможно провести четкую грань между отраслями права» [Андреев, 2008, 50-51]. С.Г. Соловьев пишет о том, что самостоятельных отраслей права не существует вовсе, так как самостоятельной является только сама система права, но не отдельные ее части [Соловьев, 2010, 26]. А В.П. Мозолин и вовсе считает, что «понятие отрасли права оказалось девальвированным до такой степени, что им по существу невозможно пользоваться в практических целях» [Мозолин, 2002, 5-6].

В этом контексте, очевидно, кардинальных изменений осуществлять не следует, то есть, административное право и муниципальное право в своей основе остаются на прежних позициях. Однако в административном праве, на наш взгляд, целесообразно четко оговаривать, что систему публичной власти (публичного управления) составляют органы публичной власти трех

уровней (федерального, регионального и муниципального), и при этом нужно раскрывать основные характеристики местных администраций со ссылкой на соответствующие нормы Конституции России, законодательные и иные нормативно-правовые акты, а также указывать на то, что сам институт местных администраций (формирование, полномочия, ответственность и т.п.) находит подробное регулирование в рамках иной отрасли права – муниципального права. Одновременно в муниципальном праве целесообразно при раскрытии деятельности местных администраций делать ссылку на то, что местные администрации наряду с исполнительными органами власти федерального и регионального уровней составляют единую систему исполнительной власти (управления), функционирование которой регулируется в рамках административного права, и давать общую характеристику этой системы. Такого рода взаимные ссылки позволят гармонизировать сложившееся разделение предметов административного и муниципального права и некоторым образом сгладить создавшуюся коллизию.

Исходя из этого, трудно согласиться с мнением о том, что необходимо «четко разграничивать» предмет административного и муниципального права [Герентьев, 2020, 212]. Это вряд ли возможно, учитывая, что, как отмечено выше, те же местные администрации формируются и их статус определяется нормами муниципального права, а их процессуальная деятельность (приказы, распоряжения, контроль и т.п.) – нормами административного права, так же, как, например, процессуальная деятельность исполнительных органов субъектов Федерации. Так, во всяком случае, следует из учебников по муниципальному и административному праву. В этом смысле заслуживает внимания точка зрения, согласно которой следует вообще отказаться от категорий «отрасль права» и «система права», соответственно используя для этих целей понятия «отрасль законодательства» и «система законодательства» [Червонюк, 2014, 23]. Кроме того, нужно учитывать непрерывно нарастающий объем нормативно-правового массива, а также иметь в виду, что разброс мнений о предмете административного права в работах последних лет в этой связи расширяется (в числе авторов М.С. Братановский, А.М. Воронов, А.М. Гоголев, В.В. Головкин, П.И. Кононов, А.В. Куракин, О.Н. Ордина, Б.В. Россинский, А.И. Стахов, Н.С. Тимофеев и др.).

Заключение

Очевидно, необходимо искать новые интегративные правовые образования, которые позволяли рассматривать деятельность тех же исполнительных органов местного самоуправления, помимо сложившихся традиционных отраслей права, на более обобщенной основе. Это можно сделать в виде дополнения известной триады вертикальной структуры права (норма права-институт права-отрасль права) дополнительным элементом – «интеграл права», который включал бы в себя смежные отрасли права. В данном случае возможно формирование такого интеграла права, как «интеграл исполнительного права».

Библиография

1. Андреев В.К. К разработке новой редакции ГК РФ // *Хозяйство и право*. 2008. № 10. С. 50-55.
2. Братановский С.Н. *Административное право. Общая часть*. М.: Директ-Медиа, 2013. 920 с.
3. Добробаба М.Б. *Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование)*. М.: Юрлитинформ, 2017. 412 с.
4. Козлов Ю.М. *Предмет советского административного права*. М.: МГУ, 1967. 159 с.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общеросс. голосования 01.07.2020).
6. Мозолин В.П. Система российского права // *Право и политика*. 2002. № 2 (26). С. 5-26.

7. Попов Л.Л. (ред.) Административное право России. М.: Проспект, 2010. 745 с.
8. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации. М.: РГ-Пресс, 2019. 544 с.
9. Соловьев С.Г. К вопросу о комплексности предмета и о методах муниципальной отрасли права // Современное право. 2010. № 10. С. 25-28.
10. Старилов Ю.Н. (ред.) Общее административное право. Воронеж: ВГУ, 2007. 759 с.
11. Терентьев Р.В. О соотношении административного и муниципального права в контексте преподавания юридических дисциплин // Образование и право. 2020. № 11. С. 208-213.
12. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
13. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О пожарной безопасности».
14. Червонюк В.И. Структура права: закономерности формирования и развития (в девяти выпусках). Выпуск первый: категория системы права в общей юриспруденции // Вестник МУ МВД России. 2014. № 1. С. 18-25.

Executive bodies of local self-government in regulations of administrative and municipal rights: to the question of the subject of regulation

Ivan V. Uporov

Doctor of History, PhD in Law, Professor,
Krasnodar University of the Ministry of internal Affairs of Russia,
350005, 128, Yaroslavskaya str., Krasnodar, Russian Federation;
e-mail: uporov@list.ru

Abstract

The legal collision is considered, connected with the fact that more and more spheres of public relations are regulated not by one, but by several related branches of law. The analysis is carried out on the example of the legal regulation of the local administration. The formation, status and activity of this executive-administrative body of local self-government is the subject of both administrative law and municipal law, and for certain positions, many other branches of law. A review of the opinions of scientists on this matter is given. The author's position is substantiated, which is related to the fact that, in view of the continuous growth of the regulatory and legal array, it is advisable to additionally introduce such an element as the "integral of law" to the generally accepted structure of law "norm-institution-industry". The conclusion is drawn: it is obvious that it is necessary to look for new integrative legal formations that make it possible to consider the activities of the same executive bodies of local self-government, in addition to the established traditional branches of law, on a more generalized basis. This can be done in the form of supplementing the well-known triad of the vertical structure of law (rule of law – institution of law – branch of law) with an additional element, the "integral of law", which would include related branches of law. In this case, it is possible to form such an integral of law as the "integral of executive law."

For citation

Uporov I.V. (2023) Ispolnitel'nye organy mestnogo samoupravleniya v normakh administrativnogo i munitsipal'nogo prava: k voprosu o predmete regulirovaniya [Executive bodies of local self-government in regulations of administrative and municipal rights: to the question of the subject of regulation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (7A), pp. 88-94. DOI: 10.34670/AR.2023.60.41.011

Keywords

Branch of law, administrative law, municipal law, Constitution, law, local administration.

References

1. Andreev V.K. (2008) K razrabotke novoi redaktsii GK RF [Towards the development of a new edition of the Civil Code of the Russian Federation]. *Khozyaistvo i pravo* [Economics and Law], 10, pp. 50-55.
2. Bratanovskii S.N. (2013) *Administrativnoe pravo. Obshchaya chast'* [Administrative law. A common part]. Moscow: Direkt-Media Publ.
3. Chervonyuk V.I. (2014) Struktura prava: zakonmernosti formirovaniya i razvitiya (v devyati vypuskakh). Vypusk pervyi: kategoriya sistemy prava v obshchei yurisprudentsii [Structure of law: patterns of formation and development (in nine issues). First issue: category of the legal system in general jurisprudence]. *Vestnik MU MVD Rossii* [Bulletin of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 1, pp. 18-25.
4. Dobrobaba M.B. (2017) *Sluzhebno-deliktnye distsiplinarnye pravootnosheniya (administrativno-pravovoe issledovanie)* [Service-tort disciplinary legal relations (administrative legal research)]. Moscow: Yurlitinform Publ.
5. *Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 06.02.2023 g.) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ (as amended on February 6, 2023) "On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation"].
6. *Federal'nyi zakon ot 21.12.1994 № 69-FZ (red. ot 29.12.2022) «O pozharnoi bezopasnosti»* [Federal Law of December 21, 1994 No. 69-FZ (as amended on December 29, 2022) "On Fire Safety"].
7. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v khode obshcheross. golosovaniya 01.07.2020)* [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993, with amendments approved during the nationwide vote on July 1, 2020)].
8. Kozlov Yu.M. (1967) *Predmet sovetskogo administrativnogo prava* [Subject of Soviet administrative law]. Moscow: MSU.
9. Mozolin V.P. (2002) Sistema rossiiskogo prava [System of Russian law]. *Pravo i politika* [Law and Politics], 2 (26), pp. 5-26.
10. Popov L.L. (ed.) (2010) *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative law of Russia]. Moscow: Prospekt Publ.
11. Popov L.L., Migachev Yu.I. (2019) *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Administrative law of the Russian Federation]. Moscow: RG-Press Publ.
12. Solov'ev S.G. (2010) K voprosu o kompleksnosti predmeta i o metodakh munitsipal'noi otrasli prava [On the issue of the complexity of the subject and the methods of the municipal branch of law]. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 10, pp. 25-28.
13. Starilov Yu.N. (ed.) (2007) *Obshchee administrativnoe pravo* [General administrative law]. Voronezh: VSU.
14. Terent'ev R.V. (2020) O sootnoshenii administrativnogo i munitsipal'nogo prava v kontekste prepodavaniya yuridicheskikh distsiplin [On the relationship between administrative and municipal law in the context of teaching legal disciplines]. *Obrazovanie i pravo* [Education and Law], 11, pp. 208-213.