



ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
О ГРАЖДАНСКИХ ПРАВАХ

# ГРАЖДАНИН ПРАВО

и



Индекс 79800

- ✓ «Экономическая конституция»  
и управление «на местах»  
(российский и зарубежный опыт)
- ✓ Правовое регулирование виноделия:  
проблемы и перспективы
- ✓ Дефекты социального права  
в сфере защиты прав  
военнослужащих и членов их семей

3, 2015

18+

ЖУРНАЛ О ГРАЖДАНСКИХ ПРАВАХ  
**ГРАЖДАН И ПРАВО**

Издатель:  
ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»  
Издается с июля 2000 года  
№ 3(146) \* март \* 2015  
Учредитель: ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»  
Издание подготовлено  
при участии членов общественного объединения  
«Граждане за законность»  
Свидетельство о регистрации  
ПИ № 77-1326 от 10 декабря 1999 г.



Журнал удостоен знака отличия  
«Золотой фонд прессы»

## В НОМЕРЕ

### ДЕМОКРАТИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

В.Е. Чиркин  
«Экономическая конституция» и управление «на местах»  
(российский и зарубежный опыт) . . . . . 3

### МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

В.В. Богатырев  
Включенность Российской Федерации и ее субъектов  
в международную нормативную систему . . . . . 16

### ЗАКОННОСТЬ И ПРАВОПОРЯДОК

О.В. Романовская  
Правой статус государственной  
корпорации «Росатом» . . . . . 31

О.В. Романовский  
Правовое регулирование виноделия:  
проблемы и перспективы . . . . . 43

В.В. Стрельников  
Дисциплинарная ответственность  
за правонарушения, связанные  
с посягательством на административный  
порядок обеспечения безопасности . . . . . 54

### ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

О.В. Устьянцева  
Правовое содержание понятия  
«среда обитания человека» для целей  
санитарно-эпидемиологического  
благополучия населения . . . . . 66

### ПЕНСИОННОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

А.В. Ефремов  
Дефекты социального права в сфере защиты прав  
военнослужащих и членов их семей . . . . . 73

Генеральный директор  
ООО «НОВАЯ  
ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»

**КАРПОВИЧ**  
Владимир  
Дмитриевич

Главный редактор  
**ПОПОВ**  
Алексей  
Александрович

Редакционный совет  
В. ГРЕБЕННИКОВ  
О. ДУБОВИК  
В. КАРПОВИЧ  
Н. КЛЁН  
П. ЛАХНО  
С. МОГИЛЕВСКИЙ  
Г. ИВЛИЕВ  
Б. ТАНГИЕВ

## СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

Т.И. Шайхеев

Причины отмен и изменений решений судов первой инстанции по спорам с участием граждан в суде апелляционной инстанции – Верховном суде Республики Татарстан ..... 83

Н.Е. Лысенко

Соотношение принципов объективной истины и состязательности в гражданском процессе ..... 88

## НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

С.П. Гришаев

Производственные кооперативы как юридические лица: изменения в законодательстве ..... 92

## ВНИМАНИЕ!

Информацию о журнале «Гражданин и право» Вы найдете на нашем сайте: <http://www.grajdanipravo.ru>  
e-mail: [gip-npk@mail.ru](mailto:gip-npk@mail.ru)

*Присланные в редакцию материалы не рецензируются и не возвращаются. Редакция ведет рубрику «Отвечаем на вопросы читателей» по наиболее актуальным и злободневным темам, не вступая в переписку с читателями. Точка зрения авторов публикаций не всегда совпадает с точкой зрения редакции.*

*При использовании опубликованных материалов журнала «Гражданин и право» ссылка на него обязательна.*

*Полное или частичное воспроизведение, в том числе электронными СМИ, а также размножение каким-либо способом материалов, опубликованных в настоящем издании, допускаются только с письменного разрешения редакции журнала.*

Адрес редакции: 119602, Москва, Мичуринский пр-т, Олимпийская деревня, д. 16, оф. 3

ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА». Тел./факс: 8 (495) 437-79-49

Подписано в печать 26.02.2015

Формат 70x108 1/16. Офсетная печать. Тираж 500 экз. Заказ № Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат». 143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.

Сайт: [www.oaompk.ru](http://www.oaompk.ru). Тел.: (495) 745-84-28, (49638) 20-685

© «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА», 2015

Редакционная коллегия

В. КАРПОВИЧ

А. ПОПОВ

И. ШВАРЦЕР

Б. ТАНГИЕВ

Компьютерная верстка

А. КРАСНОВСКАЯ

Е. КАМЕННАЯ

Художественный редактор

Е. ГРИБОВ

Секретарь редакции

И. КЛОЧКОВА

# «Экономическая конституция» и управление «на местах» (российский и зарубежный опыт)

**В.Е. Чиркин,**

*главный научный сотрудник Института государства и права РАН,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ*

В последние десятилетия за рубежом, а затем в России появились работы, исследующие вопросы конституционного права с позиций концепции «экономической конституции». В юридических работах появились термины (а иногда и заголовки) «экономический подход к конституции», «экономическая конституция», «экономическая система конституции», «конституционная экономика», «конституция экономической политики» и др.

Некоторые российские авторы пошли дальше. Стали использоваться термины «финансовая конституция» (под этим понимается прежде всего бюджетный кодекс), «налоговая конституция» (налоговый кодекс) и т.д. Иногда гражданский кодекс называют конституцией гражданско-правовых отношений. Пока еще не встречается «уголовная конституция», но кто знает, как дело пойдет дальше. Используя такие словосочетания (а иногда это просто игра слов), стремятся придать особую важность другим комплексным, крупным юридическим актам, но понижают значение конституции как основного закона, содержащего принципы, основы правового регулирования общества, государства и положения человека. На деле, именно такие принципы являются исходной базой для так называемых экономических, финансовых, налоговых и иных «конституций».

Кроме того, термин «конституционная экономика» предполагает, что существует другая, неконституционная экономика (например, теневая), но об этом в конституциях мира ничего нет, да и американские экономисты, создатели и сторонники концепции «конституции экономической политики», теневой экономикой не занимались. Их работы посвящены другим вопросам. Словоупотребление выражения «экономическая конституция» ведет к путанице, несостыковке разных юридических понятий, а то и к явным заблуждениям. С позиций юридической науки особой экономической конституции не существует. Основы экономической системы общества определяет конституция (в ее современном, развитом виде) в обычном, юридическом понимании этого слова. Поэтому, исследуя местное самоуправление с позиций «конституционной экономики», важно точно установить, о чем идет речь у создателей такого подхода.

Словосочетание «конституция экономической политики» впервые и, по-видимому, в значительной мере в качестве своеобразного сокраще-

ния для обозначения правового и политического регулирования экономических отношений впервые использовали американские экономисты. Термин «экономическая конституция» они почти не употребляли (это скорее российское изобретение), использовались другие термины, названные выше.

Обычно наиболее ярким представителем этой концепции считается Джеймс Макгилл Бьюкенен (младший), ставший нобелевским лауреатом в 1986 г. Он опубликовал множество работ, только их полный перечень занимает более 20 страниц. Основные положения, суть его концепции изложены им в эссе «Политика без романтики. Краткое изложение позитивной теории общественного выбора и ее нормативные условия», в статьях «Конституция экономической политики», «Расчет согласия», «Границы свободы», в главах книг «Минимальная политизация рыночного порядка», «Конституционная политическая экономия» и др.

Вопросами права, в том числе конституционного, Дж. Бьюкенен занимался попутно и в общем плане при обосновании его главной теории — общественного выбора. Хотя эту теорию он называет субдисциплиной (соединение экономики и политики) и общественным выбором, сам он определяет свой подход как индивидуалистический и на примере выбора человека между яблоком и апельсином аргументирует тезис, согласно которому индивид выберет то, что дешевле и дает больший свободный доход. Так, по его мнению, следует поступать и в политике: соблюдать рациональность и интересы общего блага. Избиратели на выборах, государственные учреждения и т.д. должны выбирать то, что лучше для совместных интересов (такой подход Бьюкенен называет общественным договором), а возможность такого выбора нужно обеспечить правовыми

нормами, имеющими высокую юридическую силу. Это и будет конституционализацией экономической политики.

Исследованием конкретных конституционных норм с экономическим содержанием Дж. Бьюкенен занимался мало (тем более что в Конституции США, кроме права частной собственности, таких норм нет), строгих конституционных формулировок в виде завершенных, отточенных норм он не предлагал. Речь шла об общих подходах. Бьюкенен исследовал вопросы общественного выбора (прежде всего индивидов, а также групп продавцов и покупателей, производителей и потребителей, предпринимателей и рабочих и т.д.), налогов и бюджета в связи с принятием конституции, до и после внесения в нее поправок (прежде всего гипотетических). Его главным тезисом были не слова «экономическая конституция», а «конституция экономической политики», т. е. установление таких ключевых правовых положений, которые обеспечивали бы, в частности, «правильные налоги», их верное использование, распределение, создание правил, обеспечивающих экономические стимулы, приращение общественного богатства (оно оценивалось в товарном виде). Бьюкенен говорил, что рынок дает «провалы», и стремился создать общий правовой подход (он называл его конституционным) для обеспечения государственного бюджета США, ликвидации огромного дефицита (дефицит бюджета США в настоящее время составляет США около 140 млрд долл., а государственный долг — многие триллионы).

Теория общественного выбора Дж. Бьюкенена включает в качестве центральных понятия экономического и политического обмена. В своей экономической части эта теория пытается связать поведение индивидуальных лиц в их экономической деятельности с ре-

зультатами, которые проявляются на уровне экономики страны в целом, а также показать, как первые в своей индивидуальной хозяйственной деятельности влияют на второе. В политической части теоретическая концепция Бьюкенена стремится предсказать, как поведение индивидуальных лиц в их политических ролях избирателей или налогоплательщиков, лоббистов или избранных политиков, членов политических партий, бюрократов, членов правительства, судей может повлиять на состояние политического сообщества в целом, отразиться на нем.

Изучая политический обмен, Дж. Бьюкенен выделяет два концептуально разных уровня общественного выбора — начальный конституционный уровень выбора (до принятия конституции) и постконституционный уровень. Исследование первого уровня предполагает разработку экономической теории конституции, в то время как второй осуществляет разработку экономической теории политических учреждений. Бьюкенен говорит, что все это подобно выбору, который люди делают во время игры. Сначала выбираются правила игры, затем происходит определение стратегии игры в рамках этих правил. По мнению Бьюкенена, аналогичным образом нужно подходить и к реформе конституции (конституции вообще); такой подход должен определяться позитивным предсказуемым анализом вероятностной работы альтернативной политики и процессов. Нужно предлагать

разные переменные и анализировать результаты. Улучшение результатов политики или результатов процесса принятия законодательных либо управленческих решений требует изменений или реформы конституции. В этой части, как и в частях, относящихся к бюджету и налогам, теория Дж. Бьюкенена имеет практическую полезность; он предлагал и конкретные меры для США по этим направлениям (правда, как свидетельствуют вышеприведенные данные, результата это не принесло).

Местное самоуправление можно и нужно изучать с позиций разных подходов (развития демократии, отношений с органами государства — РФ и органами публичной власти субъектов РФ, которые не являются государственными органами<sup>1</sup>, с учетом территориальной организации, целесообразного объема полномочий, системы управления и т.д.). Важнейшее значение имеет экономический подход. Для изучения этого можно использовать и наработки теории сторонников общественного выбора, «конституции экономической политики» (в ее экономической и управленческой частях), поскольку указанные ими взаимосвязи действуют и на местном уровне. Важно лишь правильно понимать, что речь идет не об особой экономической конституции, а о создании и применении норм, регулирующих экономические отношения, в том числе обязательно и норм реальной, действующей конституции, чего в подавляющем большинстве зарубежных го-

<sup>1</sup> Вопреки положениям ст. 5, 73, 77 и др. очевидно, что республики в составе РФ не являются государствами (иначе можно было бы сказать, что на территории РФ расположены 23 государства, включая саму РФ), а собственная власть субъектов в пределах их предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией РФ, не является государственной (иначе мы имеем либо два вида государственной власти, либо даже 86 государственных властей). Власть субъектов РФ (а отрицать ее невозможно, есть мировые судьи — судьи субъектов РФ, есть административные кодексы субъектов РФ, на основании которых штрафуют граждан; например, в Москве — 1000 руб. за безбилетный проезд на городском транспорте) — это государствовоподобная публичная власть. Публичной властью обладают также территориальные автономии (за рубежом), муниципальные образования. Ее социальный источник — соответствующий локальный территориальный публичный коллектив населения, ее юридический источник — Конституция РФ, конституции и уставы субъектов РФ, а в отношении муниципальных образований — также их уставы.

сударств нет<sup>2</sup> и изучением чего теоретики «экономической конституции» почти не занимаются.

На наш взгляд, очень важное значение имеет изучение местного самоуправления в связи с государственным управлением и управлением субъекта Федерации, условно говоря, «на местах». Эта проблематика почти не затрагивается специалистами по муниципальному праву, ограничивающимися в соответствии с названием курса только самоуправлением (институтами непосредственной демократии и избранными органами самоуправления). Между тем в России и в большей степени в зарубежных странах в крупных (региональных) муниципальных образованиях (назовем их условно таким образом) действуют не только органы местного самоуправления, но и «делегатуры» (органы, должностные лица) государства, а в федерациях — и органы (должностные лица) субъектов федераций. Более того, на низовом (общинном) уровне тоже иногда есть органы, должностные лица, назначенные «сверху».

В Москве в 125 муниципальных районах (низовые единицы) есть назначенные управы, в 19 районах Санкт-Петербурга (региональные единицы) — назначенные руководители районов, объединяющие в общей сложности 110 низовых муниципальных образований. По своему существу это не органы самоуправления, но они занимаются решением вопросов «на местах», в рамках муниципальных образований (об-

щинных и региональных), тесно взаимодействуют с избранными муниципальными органами (в региональных единицах зарубежных стран особенно с председателем совета (он местная исполнительная власть) регионального публично-правового образования). Есть «на местах» и иные органы, которые не имеют аналогов в местном самоуправлении (например, мировые суды, прокуратура в РФ).

Муниципальные районы в России в соответствии с поправками от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ в законы об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ и об основных принципах организации местного самоуправления с 2014 г. создаются в массовом порядке и в крупных городах. Такие районы (особенно если в сельской местности они объединяют другие, мелкие муниципальные образования), а также публично-правовые образования с более крупными территориальными публичными коллективами в зарубежных странах (графства (*counties*) в Великобритании, департаменты (*départements*) и регионы (*régions*) во Франции, крупные округа (*Bezirke*) в некоторых землях Германии) уже не являются, строго говоря, «муниципиями» (как это понималось еще в римском праве). Это публично-правовые региональные образования несколько иного рода.

В европейской континентальной системе (Россия все-таки ближе к англосаксонской системе) в таких образованиях, «на местах» есть не только выборные ор-

<sup>2</sup> Некоторые нормы социально-экономического характера впервые появились в мексиканской Конституции 1917 г., принятой на волне революционных событий, но определенная система таких норм с позиций марксизма-ленинизма впервые была закреплена в Конституции РСФСР 1918 г. Затем система таких норм в усовершенствованном виде была закреплена во всех конституциях СССР и зарубежных социалистических стран. Отдельные важные положения содержались в Веймарской Конституции Германии 1919 г., тоже принятой в результате революционных событий (особенно нормы о социальной функции частной собственности, о рабочих советах на предприятиях), затем в конституциях Австрии, Польши и Чехословакии после Первой мировой войны, в ирландской Конституции 1937 г. (о принципе социальной справедливости). В массовом порядке такие нормы появились в конституциях зарубежных стран после Второй мировой войны, но преимущественно в развивающихся странах.

ганы (как на низовом, «общинном»<sup>3</sup> уровне), но и назначаемые «сверху» должностные лица общей компетенции (с их органами). Хотя они занимаются вопросами государственного значения или значения уровня субъекта Федерации, они делают это на местном уровне, осуществляют управление, решают свои вопросы «на местах». Все это сказывается и не может не сказываться на деятельности местного самоуправления — территория и население одни и те же.

Принципы местного самоуправления одинаковы в унитарных и федеративных государствах, но в унитарных государствах с автономными территориальными образованиями, т.е. в «сложных унитарных государствах» (например, Дания, Никарагуа или Узбекистан), есть свои особенности. В цепочке связей «государство — муниципальное образование» в сложных унитарных государствах существует промежуточный элемент — территориальная автономия. В некоторых странах (например, в Испании) это ведет к дополнительным проблемам. Россия не унитарное государство, таких автономий в ней нет (автономная область и автономные округа — это субъекты РФ), и эти осложнения мы можем оставить в стороне<sup>4</sup>.

В федеративных государствах, в том числе в России, вопросы местного самоуправления приходится решать несколько иначе, чем в простом или сложном унитарном государстве, а именно с учетом другой триады отношений: муниципальное образование — субъект Федерации (местное самоуправление традиционно считается объектом его детального регулирования) — государство. Эта триада в федерациях континентальной Европы несколько иная,

чем в англосаксонских странах (Австралии, Канаде или США). При континентальной системе «на местах», а именно в региональных территориальных публичных коллективах (выше общинного, низового звена) помимо избранных органов, как говорилось, есть назначенные «сверху» должностные лица общей компетенции со своими органами публичной власти, чего в принципе нет при англосаксонской системе, но независимо от этого публично-властные отношения триады в любых федерациях есть всегда. А это значит, что в региональных муниципальных образованиях (а иногда и не только, например в Москве) существует местное самоуправление и, с другой стороны, есть государственное управление и управление со стороны субъекта федерации «на местах».

Между тем в российской и зарубежной литературе внимание обычно односторонне сосредоточено только на муниципальном образовании, организации и реализации его публичной власти. Иногда складывается представление, что на территории муниципального образования действует только одна публичная власть — местное самоуправление. Такой разрыв в местной деятельности муниципальной публичной власти, государственной власти и публичной государствовоподобной власти субъекта федерации на территориях муниципальных образований находит свое выражение как в российской науке и преподавании (в курсе муниципального права), так и в зарубежных изданиях, где местное самоуправление обычно кратко рассматривается в курсе административного права. Правда, в России упомина-

<sup>3</sup> Понятие общинного образования в данном случае иное, чем, скажем, общины у русских славянофилов в прошлом; это просто низовая административно-территориальная единица, которая при избрании ее управленческих органов и при других условиях может стать муниципальным образованием.

<sup>4</sup> В России есть административно-территориальные единицы с особым статусом (АТЕОС) в некоторых субъектах РФ. Это прежние автономные округа в краях и областях, преобразованные в АТЕОС в ходе реформы 2004–2007 гг. по укрупнению субъектов РФ. Их публично-правовой статус не вполне ясен, но в их составе есть муниципальные образования.

ется о разграничении полномочий Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в сфере местного самоуправления, но и только.

На деле на территории муниципального образования в федеративном государстве существуют гораздо более сложные взаимосвязи в деятельности муниципальной и иных публичных властей, чем это изучается. На наш взгляд, особую роль и пределы местного самоуправления можно понять только во взаимосвязях названной триады, в единстве реализации публичной власти народа (не только государственной, но также субъектов федераций, территориальных автономий, муниципальных образований), с учетом того, что управление «на местах» — это не только местное самоуправление, но и управление со стороны государства, субъектов федераций, а иногда и автономных образований (например, в Италии) в объеме их предметов ведения и полномочий (они даже у государства не беспредельны; в России они определены Законом 2003 г. об основных принципах местного самоуправления).

Истоки отношений в названной выше триаде федеративного государства ведут к давним временам. Нужно вспомнить, что элементы местного самоуправления возникли в Средневековье как нечто отличное от государственной власти. Федераций, территориальных автономий тогда не было (децентрализованная швейцарская конфедерация не в счет), не существовало и региональных муниципальных образований. Речь шла тогда об определенной автономии городов, чего требовали от королевской власти ставшие состоятельными разбогатевшие горожане. (Села (общины) и тем более определенные территории стали получать такие права много позже, чем города.) Горожане обращались с петициями к монарху и просили предоставить им право распоряжаться некоторыми своими

(не всеми) местными делами через своих выборных лиц, обещая, что и впредь будут исправно платить налоги в королевскую казну и выполнять прочие повинности. Король давал городам «жалованные грамоты», где в довольно общем виде были определены как бы мы сказали теперь, полномочия городов, ставших в определенной мере особыми публично-правовыми образованиями, прежде всего право горожан выбирать (иным путем формировать) свои городские органы для решения местных дел. Это вовсе не всегда исключало назначение в города (особенно в крупные) королевских наместников, но все-таки определенную самостоятельность города получали. Хотя ко времени появления жалованных грамот разорительные набеги феодалов (не только на города) почти прекратились, такие грамоты от имени укрепившейся к тому времени власти абсолютных (становившихся абсолютными) монархов давали городам определенную защиту и от феодалов, и от своеволия местных королевских наместников.

Ныне местное самоуправление в компактных городских и нередко в сельских поселениях существует (по крайней мере, по закону) в подавляющем большинстве стран (кроме нескольких стран мусульманского фундаментализма: ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия и др.), некоторых стран Востока и пяти государств тоталитарного социализма (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба, Лаос); в последних отрицается сама концепция местного самоуправления, заменяемая системой советов как органов государственной власти.

Для того чтобы получить статус муниципального образования, городское или сельское поселение должно удовлетворять определенным требованиям, в частности довольно разным по численности жителей (в США в штате Калифорния муниципальное образование

должно иметь не менее 500 человек населения, а в штате Алабама достаточно 75, во Франции — 2 тыс., в Индии — 5 тыс., в Швеции — 8 тыс. человек). Требования о численности населения есть и в России (в РФ 155 тыс. поселений, а муниципальных образований — только 23 тыс.), но, в отличие от США, такие требования в России имеют не «штатный» (со стороны субъектов Федерации), а общегосударственный характер. Иногда необходима определенная плотность населения (в Индии не менее 1 тыс. человек на кв. милю; миля = 1,6 км), в некоторых странах Востока требуется, чтобы подавляющее большинство жителей (три четверти) занималось не сельским хозяйством, а другими видами труда. Есть и иные требования, и в них, особенно в странах Востока, нередко прослеживается прежний подход: муниципальное образование — это городское поселение. В странах Европы такого отношения уже почти нет. Сельские поселения, объединения соседних сел тоже могут стать муниципальными образованиями.

Главное, однако, состоит не в том, что теперь не только города, но и объединения сельских соседних поселений, например коммуны (*une commune*) во Франции<sup>5</sup>, общины (*die Gemeinde*) в Германии, стали (могут стать) в большинстве стран муниципальными образованиями, а в появлении крупных территориальных (региональных) муниципальных образований. Небольшие территории общинного характера (с несколькими соседними селениями) были признаны (могут быть признаны) муниципальными образованиями сравнительно давно.

Это право (как и для городов) дает теперь не королевская власть в выборочном порядке, а закон, одинаковый для всех (нужно только удовлетворять определенным требованиям; о некоторых в виде примеров сказано выше), хотя заметим здесь, что критерии (требования) устанавливает тоже власть, причем не «своя», а власть «сверху», правда, теперь не в виде королевского усмотрения. Уже в этом проявляются связи местного самоуправления с государственной властью; местное самоуправление без государственной власти на территории государства вряд смогло бы существовать. В противном случае вместо целостной системы местного самоуправления оно превратилось бы в совокупность разрозненных общин артельного характера.

В отличие от сравнительно небольших муниципальных образований общинного типа (городских и сельских) вопрос о муниципальных единицах территориального (регионального) характера оказался много сложнее. В принципе «муниципия» со времен римского права — это не территориальное образование, состоящее из совокупности поселений и межселенных территорий, а компактное поселенческое, и именно городское, образование. Эта правовая традиция, видимо, еще продолжает сказываться в континентальной Западной Европе. Считается, что местное самоуправление — это муниципальное самоуправление, и оно должно существовать и существует на нижнем уровне территориальных единиц<sup>6</sup>. Что же касается более

<sup>5</sup> Коммуны во Франции — это также и все города, в том числе крупнейшие.

<sup>6</sup> Такого подхода нет в Великобритании, где графства (есть очень мелкие и крупные) имеют местное самоуправление и не имеют назначенных сверху должностных лиц общей компетенции, но в этой стране в законодательстве нет также и понятия местного самоуправления, а есть «местное управление» (*local government*). Нет такого подхода и в России, где «местное самоуправление» существует и на второй ступени — в районах (термин местное самоуправление применяется и к ним), в России тоже нет назначенных должностных лиц в районах (об особенностях Москвы и Санкт-Петербурга сказано выше). Муниципальные районы (есть местные названия) давно существуют в России. Их организация, деятельность их органов изучаются в муниципальном праве. Но районы — это не муниципалитеты «муниципии»). Поэтому название учебного курса в России — «муниципальное право», — видимо, нуждается в уточнении.