Гринченко Катерина Александровна. Источники муниципального права Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Гринченко Катерина Александровна;[Место защиты: Пензенский государственный университет], 2016.- 237 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретические проблемы формирования системы источников муниципального права19**

1.1. Муниципальное право как отрасль российского права 19

1.2. Понятие и система источников муниципального права 42

**ГЛАВА 2. Конституционные и международно правовые источники муниципального права Российской Федерации 67**

2.1. Международно-правовые источники российского Муниципального права 67

2.2. Конституция Российской Федерации - важнейший источник муниципального права 100

**ГЛАВА 3. Характеристика иных источников муниципального права Российской Федерации ... 118**

3.1. Федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты как источники муниципального права 118

3.2. Законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации как источники муниципального права 140

3.3. Муниципальные нормативные правовые акты и соглашения в системе источников муниципального права 154

3.4. Судебный прецедент как перспективный источник муниципального права 179

Заключение 195

Литература 2

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена специфическими особенностями муниципального права. На сегодняшний день муниципальное право России представляет собой самостоятельную отрасль российского права, характеризующуюся особым предметом правового регулирования, наличием собственной системы законодательства, особых субъектов правоотношений государственной и общественной потребности в отрасли и ее высокой социальной значимостью регулируемых ею общественных отношений. Современное интегративное понимание источников права на первое место выдвигает их системные свойства. Поэтому чрезвычайно важным нам представляется вопрос о системных иерархиях источников права, в том числе муниципального.

Муниципальное право как самостоятельная отрасль права обладает рядом особенностей, которые обусловлены сложным комплексным предметом правового регулирования. Это в свою очередь создает определенные трудности в идентификации источников муниципального права, поскольку, помимо собственно муниципально-правового законодательства, отношения в сфере местного самоуправления регулируются нормативно-правовыми актами и иными источниками смежных отраслей российского права: гражданского, земельного, экологического, административного и др.

**Научная задача диссертационного исследования** – установить содержание источников муниципального права, проанализировать критерии их системной организации, предложить конкретные решения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

**Цели и задачи исследования.** Целью исследования является разработка теоретической концепции системы источников муниципального права, выработка научных положений и практических рекомендаций по совершенствованию действующего муниципального законодательства. Постановка цели определила возникновение конкретных задач, решение которых и составило содержание данной работы:

– изучение системы правового регулирования муниципальных отношений;

– выявление основных видов источников муниципального права в РФ;

– рассмотрение системных характеристик источников муниципального права;

– анализ перспектив и тенденций дальнейшего формирования и развития системы источников муниципального права.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере формирования и функционирования источников муниципального права.

**Предметом исследования** являются доктринальные положения теории муниципального права в области формирования нормативно-правовой базы правового регулирования муниципально-правовых отношений, нор-3

мативные правовые акты и правоприменительная практика в указанной сфере.

**Степень научной разработанности темы** характеризуется определенным количеством научных трудов по ней, имеющих важное методологическое значение.

Различные аспекты формирования системы источников муниципального права рассматривались в трудах ученых, занимающихся проблемами как непосредственно муниципального, так и тесно связанного с ним конституционного права: С. А. Авакьяна, П. А. Астафичева, В. Г. Анненковой, М. В. Баглая, A. A. Безуглова, H. A. Богдановой, Н. С. Бондаря, Н. В. Витру-ка, Б. Н. Габричидзе, В. В. Гошуляка, И. Г. Дудко, А. Р. Еремина, В. Д. Зорькина, В. Т. Кабышева, А. Н. Кокотова, Г. Н. Комковой, Е. В. Колесникова, И. Е. Умновой (Конюховой), O. E. Кутафина, В. О. Лучина, И. В. Мухачёва, Ж. И. Овсепян, М. В. Преснякова, Б. А. Страшуна, В. Е. Чиркина, Т. Я. Хаб-риевой, В. И. Фадеева, Е. С. Шугриной, Ю. Л. Шульженко, С. Е. Чаннова, Б. С. Эбзеева и некоторых других.

Кроме того, следует отметить ряд научно-теоретических работ, связанных с концептуализацией и анализом понятия «источник права» в рамках общей теории права. В данной сфере можно выделить фундаментальные работы представителей науки теории права: С. С. Алексеев, В. К. Бабаев, М. И. Байтин, В. М. Баранов, А. М. Васильев, А. Б. Венгеров, Н. А. Вла-сенко, Т. В. Губаева, П. А. Гук, Л. Н. Завадская, С. Л. Зивс, В. П. Казимирчук, Д. А. Керимов, С. Ф. Кечекъян, В. Н. Кудрявцев, В. В. Лазарев, О. Э. Лейст, Р. З. Лившиц, Е. А. Лукашева, А. В. Малько, Н. И. Матузов, B. C. Нерсе-сянц, С. В. Поленина, Ю. С. Решетов, В. Н. Синюков, Ю. А. Тихомиров, А. Ф. Шебанов, Л. С. Явич и др.

Комплексное исследование источников муниципального права в Российской Федерации производится в настоящей диссертации впервые.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили апробированные общенаучные и специальные методы познания.

Общенаучный диалектический метод дал возможность рассмотреть источники муниципального права с точки зрения их вариативности, обосновать достоинства и недостатки различных подходов к решению данного вопроса.

Методы формальной логики: описание, сравнение, классификация, анализ и синтез, а также другие – позволили охарактеризовать существующие виды источников муниципального права в Российской Федерации с позиции их конкретного нормативного содержания. Кроме того, благодаря использованию данных методов научного познания в работе удалось провести исследование действующего законодательства, выявить ряд дефектов нормативного регулирования и сделать предложения по их устранению.

Сравнительный метод использовался в работе при сопоставлении различных видов источников муниципального права.

Системно-структурный метод обеспечил изучение системы источников муниципального права в Российской Федерации, дал возможность выявить ее основные элементы, показать объективно существующую взаимосвязь между ними, выявить ряд системных дефектов и противоречий и сформулировать предложения по их устранению.

Применение указанных методов позволило исследовать объекты во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы. При написании работы был использован междисциплинарный подход, который заключался в рассмотрении источников муниципального права с позиций различных юридических наук (муниципального, конституционного, административного права, теории права).

**Теоретическая основа диссертационного исследования** представлена современными достижениями науки муниципального права. Кроме того, в работе использованы результаты исследований в области общей теории права, конституционного права, иных отраслей российского права, а также обобщения и выводы философии, теории управления.

**Нормативную базу** исследования составили международно-правовые нормы, Конституция Российской Федерации, федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты.

**Эмпирическую базу** исследования составили постановления Конституционного Суда РФ, судебные решения Верховного Суда Российской Федерации, решения иных судебных органов, официальные статистические данные.

**Научная новизна** обусловлена предметом и целью диссертационного исследования и определяется использованием новых идей и тенденций в сфере формирования источниковой базы муниципального права в Российской Федерации, а также выводами и предложениями, сделанными в ходе исследования и направленными на дальнейшее совершенствование действующего законодательства в указанной сфере.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. Обосновано, что комплексность муниципального права (и разнородность его предмета), существующая в настоящее время, носит искусственный характер, поскольку обусловлена включением в его систему норм, регулирующих полномочия органов местного самоуправления в различных сферах общественной жизни. Между тем данный круг общественных отношений вовсе не требует привязки к муниципальному праву, а вполне может оставаться в рамках иных отраслей российского права: гражданского, земельного, экологического, административного и др. Таким образом, собственно муниципально-правовые отношения образуют преимущественно организационные отношения (связанные с созданием, преобразованием и упразднением муниципальных образований, созданием и функциониро-

ванием органов местного самоуправления, осуществлением форм непосредственной демократии на местном уровне, реализацией межмуниципального сотрудничества и некоторые другие), а также компетенционный блок, рассматриваемый в самом общем виде, без конкретизации полномочий органов местного самоуправления в различных сферах общественной жизни. Муниципальное право в перспективе должно включать правовой институт предметов ведения муниципальных образований и их органов, который должен содержать нормы, касающиеся общих подходов к определению этих предметов ведения, их основных категорий и составных элементов (вопросы местного значения, отдельные государственные полномочия, права органов местного самоуправления и др.).

2. С позиции общеметодологического системного подхода в работе доказано, что система источников муниципального права может рассматриваться как сложный элемент системы российского права в целом. В этом качестве ей присущи, во-первых, организационные и субординационные взаимосвязи с системой более высокого порядка, а также внутрисистемные характеристики, обеспечивающие ее самостоятельность.

В работе выделено два критерия единства системы источников муниципального права: общий и специальный. Общий критерий, являющийся «внешним» по отношению к ней обусловлен системными характеристиками российского права в целом и основан на дифференциации различных источников права по их юридической силе, иерархическом соподчинении различных форм права в российской правовой системе.

Специальный критерий обусловлен особенностями соответствующей отрасли права и в первую очередь предметом ее регулирования. Единство предмета правового регулирования позволяет говорить о самостоятельности и структурной обособленности системы источников муниципального права. С этой позиции в диссертации проведено разграничение собственных, т.е. отраслевых, источников муниципального права и нормативно-правовых актов иной отраслевой принадлежности, которые хотя и регулируют отдельные вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления, однако сохраняют свою отраслевую самостоятельность. Однако поскольку такие «заимствованные» источники воздействуют на общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, они также выступают в качестве источников муниципального права. Сделан вывод, что об источниках муниципального права можно говорить в узком и широком смысле этого слова. В узком понимании к источникам муниципального права можно отнести те из них, которые непосредственно посвящены местному самоуправлению. В широком смысле в качестве источников муниципального права могут выступать нормативно-правовые акты и иные источники других отраслей права, которые регулируют те или иные вопросы, связанные с осуществлением местного самоуправления.

3. Доказано, что отечественное законодательство о местном само
управлении не в полной мере соответствует целому ряду положений Евро
пейской Хартии местного самоуправления. В частности, можно указать
в качестве систематически нарушающихся ее такие основополагающие
нормы, как:

– органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

– финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

Реальные финансовые ресурсы российских муниципальных образований никогда даже не приближались к этому уровню. В результате органы местного самоуправления искусственно поставлены в ситуацию, когда они объективно не могут выполнять свои полномочия на должном уровне. При этом нарушаются не только собственно принцип достаточности и соразмерности материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления, но и иные нормы хартии. В частности, явная недостаточность финансовых ресурсов не позволяет (точнее, позволяет далеко не всем) муниципальным образованиям обеспечивать соблюдение ч. 2 ст. 6 Европейской Хартии: статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.

Кроме того, совершенно прямым и очевидным случаем нарушения Европейской Хартии местного самоуправления является действующее российское налоговое законодательство, которое закрепляет лишь два местных налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц, а также один сбор (торговый), закрепляя их за поселениями (ст. 15 НК РФ). В результате муниципальные районы собственных налогов не имеют вовсе. Такое положение прямо противоречит ч. 3 той же ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления, согласно которой «по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом».

Таким образом, отечественное законодательство в этой сфере пока еще не в полной мере соответствует европейским стандартам, что требует внесения ряда изменений в действующее законодательство.

4. Были выявлены противоречия отдельных положений законода
тельства о местном самоуправлении и Конституции Российской Федера-
7

ции. Так, в ч. 1 ст. 131 Конституции указывается, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. При этом Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит нормы, закрепляющие порядок определения структуры органов местного самоуправления населением на местном референдуме либо на сходе граждан в ч. 5-7 ст. 34. Однако указанные положения распространяются только на случаи создания на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае создания вновь образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования, т.е. если возникает необходимость (или желание) внести изменения в структуру органов местного самоуправления уже существующих муниципальных образований – сделать это может только представительный орган муниципального образования (и лишь в малочисленных муниципальных образованиях – сход граждан) путем внесения изменений в устав муниципального образования или принятия нового устава; население от решения данного вопроса, как правило, устранено.

Выход здесь видится во внесении изменений в ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с тем, чтобы любое изменение структуры органов местного самоуправления в уже существующих муниципальных образованиях, осуществляемое путем внесения соответствующих положений в устав муниципального образования, допускалось только при наличии согласия населения муниципального образования на такое изменение, выраженного на местном референдуме (либо на сходе граждан).

Также еще одно положение той же ст. 131 Конституции Российской Федерации не соблюдается в России в полном объеме. Речь идет уже о ч. 2, согласно которой изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. При этом фактически Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в некоторых случаях допускает изменение границ муниципальных образований с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного не напрямую, а представительными органами соответствующих муниципальных образований.

5. Сделан вывод, что, несмотря на системообразующий характер, с формально-юридической точки зрения, особое место Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в системе источников муниципального права представляется недостаточно обоснованным. Данный закон не является кодифицированным актом, а следовательно, аргумент об особом характере кодекса как системообразующего акта отрасли права здесь не применим. Вместе с тем данный закон определяет общие принципы мест-8

ного самоуправления и является стержнем муниципального права, а поэтому играет особую роль в системе регулирования муниципально-правовых отношений. Кроме того, помимо собственных источников муниципального права, муниципально-правовые отношения регулируются «субсидиарными» актами, заимствованными из других отраслей права. Если рассматривать понятие источников муниципального права в таком широком смысле слова, то возникает вопрос о приоритете Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и кодифицированных актов иных отраслей права.

Обоснован вывод о необходимости решения данного вопроса путем принятия специального закона о нормативно-правовых актах и закрепления в нем особого статуса кодифицированных актов и статутных законов.

6. Доказана необходимость выделения в системе источников муни
ципального права не только вертикальной структуры нормативно-правовых
актов различного уровня, но и горизонтальной или предметной иерархии
общих и специальных актов.

Предметная дифференциация правового регулирования муниципальных отношений осуществляется, во-первых, в зависимости от сферы муни-ципально-правовых отношений и, во-вторых, по отдельным видам муниципальных образований («территориальная дифференциация»).

В работе выделены критерии территориальной дифференциации правового регулирования муниципально-правовых отношений:

в зависимости от конституционно-правового статуса соответствующей территории (города федерального значения);

в зависимости от административно-правового статуса территории (ЗАТО, приграничные территории);

по функциональному критерию (наукограды, инновационный центр «Сколково», районы проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока).

Диссертантом отмечается негативная тенденция принятия уникальных актов, регулирующих местное самоуправление на отдельных территориях (Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре "Сколково"»). Сделан вывод, что подобный подход разрушает системность правового регулирования муниципальных отношений, а также ставит в неравное положение отдельные муниципальные образования.

7. Сделан вывод о необходимости формализации и законодательной
конкретизации термина «законодательство», который на сегодняшний день
используется в различном семантическом значении (в широком и узком
смысле). В условиях отсутствия четкой дефиниции: какие именно норма
тивно-правовые акты составляют законодательство, отсылка к данному
термину в текстах законов приводит к правовой неопределенности. Имеют

место обращения граждан в высшие судебные инстанции в связи с приданием понятию «законодательство» расширительного понимания на практике. Обоснован вывод о необходимости под «законодательством» понимать исключительно законы. Все акты подзаконного характера должны относиться к категории «нормативно-правовые акты».

1. Выявлена проблема неопределенности соотношения по юридической силе законов субъектов Российской Федерации и федеральных подзаконных актов. Муниципальное право находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что означает, что субъекты могут принимать собственные законы и подзаконные акты, направленные на регулирование муниципально-правовых отношений. При этом из текста Конституции вытекает только одно требование к закону субъекта Российской Федерации, принятому по предметам совместного ведения, - он не должен противоречить федеральным законам. Сделан вывод, что данная проблема должна решаться путем закрепления соответствующей иерархии нормативных правовых актов в рамках отрасли конституционного права на основе принятия специального закона о нормативно-правовых актах.
2. Предложено авторское определение муниципального нормативного правового акта, отсутствующее в действующем законодательстве. Муниципальный нормативный правовой акт должен быть определен как муниципальный правовой акт, принятый в установленном порядке и в установленной форме органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления либо непосредственно населением муниципального образования, содержащий нормы муниципального права и в силу этого влекущий возникновение, изменение или прекращение муниципально-правовых отношений и рассчитанный на неоднократное применение. Данное определение должно быть дано в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Понятия «муниципальный нормативный правовой акт» и «муниципальный правовой акт» соотносятся между собой, таким образом, как часть и целое.

10. Доказано, что локальные правовые акты, принимаемые органами
местного самоуправления (муниципальными органами), являются разно
видностью муниципальных правовых актов. Они также могут быть подраз
делены на нормативные и индивидуальные, причем первые являются ис
точниками муниципального права. Непризнание их в качестве таковых как
отдельными учеными, так и судебными органами вызвано неточной фор
мулировкой определения муниципального правового акта в ст. 2 Федераль
ного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации». В связи с этим представляется необходимым
внести изменения в указанное определение, изложив его в следующей ре-

дакции: муниципальный правовой акт - решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории либо на части территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

1. Обосновано, что самостоятельным источником муниципального права являются также заключаемые на муниципальном уровне договоры и соглашения с нормативным содержанием. В настоящее время многие вопросы, связанные с их заключением, изменением, расторжением, применением и т.д. урегулированы на федеральном уровне явно недостаточно. В связи с этим предложено непосредственно в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решить вопросы о правовой природе таких договоров и соглашений, определить, в каких случаях они имеют нормативный характер, а когда – нет; урегулирования вопросы об органах, уполномоченных их заключать, собственно, о порядке заключения и расторжения и др. Кроме того, необходимо закрепить обязательность официального опубликования (обнародования) договоров и соглашений, в случаях, если они имеют нормативный характер, а также их внесения в федеральный регистр.
2. Установлено, что судебный прецедент является на сегодняшний день «неофициальным» источником муниципального права. На практике он активно используется при регулировании муниципально-правовых отношений, однако поскольку легально, т.е. формально-юридически, прецедент не признается источником права, возникают серьезные методологические проблемы его использования. Сделан вывод о необходимости на уровне закона закрепить «правовой статус» актов толкования права различными судебными инстанциями. Необходимо урегулировать вопрос об отмене или изменении того или иного прецедента судами более высокой инстанции, вопросы обратной силы актов толкования и др.

**Теоретическая значимость работы** заключается в том, что она является самостоятельным научным исследованием, содержащиеся в работе выводы и положения имеют общетеоретическое значение для науки муниципального права.

Полученные выводы и обобщения, по мнению автора, будут способствовать развитию муниципального права в части, касающейся формирова-11

ния муниципального законодательства и иных источников муниципального права.

**Практическая значимость работы** состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных как на изменение правовых основ муниципального права в Российской Федерации, так и на совершенствование существующей правоприменительной практики.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение в девяти научных статьях, которые докладывались и обсуждались на заседании кафедры. Отдельные положения диссертационного исследования были представлены на научно-практических конференциях: Международной научно-практической конференции «Проблема правосубъектности: современные интерпретации» (25 февраля 2011 г., Самара), IХ Международной научно-практической конференции «Конституция и демократия: взгляд в будущее» (29-2 мая 2013 г., Самара). Результаты диссертационного исследования также нашли свое применение в ходе проведения лекционных и семинарских занятий по курсу «Муниципальное право» в НОУ ВПО «Самарская гуманитарная академия».

**Структура работы.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, состоящих из восьми параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## Понятие и система источников муниципального права

Вопросы формирования системы источников муниципального права напрямую увязаны с генезисом и современным состоянием самого муниципального права как отрасли российского права, а также как учебной дисциплины.

Сам по себе термин «муниципальное право» появился в современной государствоведческой литературе в 1990-х гг. Как отмечает Е.С. Шугрина, «муниципальное право используется в разных смыслах - для обозначения правового образования, науки и учебной дисциплины. Однако каждое из этих понятий имеет свое специфическое содержание, свой предмет»4.

Становление муниципального права связано с изменениями в системе публичного управления нашей страны, произошедшими в конце 80-х - начале 90-х годов XX века и выразившихся, в том числе, в формировании муниципального уровня власти. Как результат, в начале 90-х гг. XX в. происходит разукрупнение многих традиционных отраслей российского права и появление на их основе новых отраслей. В это же время появляется и муниципальное право, нормы которого регулировали процесс становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации5. Как отмечает в связи с этим Н.В. Постовой «сам факт базирования муниципального права на местном самоуправлении как самостоятельном институте власти дает основания отнести муниципальное право к самостоятельной отрасли права»6.

Как видно, хотя история формирования и развития муниципального права в нашей стране не так велика, она все же уже насчитывает более двадцати лет. Однако саму сущность муниципального права нельзя и в настоящее время считать полностью определенной. Как отмечает Н.Л. Пешин, «последнее время муниципальное право Российской Федерации - новая отрасль отечественного права, находящаяся в процессе становления, отрасль, не всеми специалистами однозначно признаваемая, находится в процессе перманентного пересмотра всех своих основных положений. Связано это с коренным обновлением федерального законодательства о местном самоуправлении, которое не могло не привести к смене соответственно законодательства субъектов Российской Фе 7 дерации и системы муниципальных правовых актов» .

В частности, и в настоящее время в юридической науке существует определенная дискуссия о том, является ли муниципальное право полностью самостоятельной отраслью права либо подотраслью какой-то другой отрасли. Эта теоретическая проблема в последнее время активно дискутируется специалистами публичного права8. Суть ее в правильном понимании предмета муниципального права9.

Надо отметить, что все же большинство российских ученых придерживаются понимания муниципального права в качестве самостоятельной комплексной отрасли права10.

Так, по мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, муниципальное право Российской Федерации - это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований непосредственно или через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения, а также в процессе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления11. По определению, данному в учебнике Ю.Д. Казанчева и А.Н. Писарева, муниципальное право - комплексная отрасль российского права, представляющая собой совокупность норм, в которых закреплены территориальные, финансово-экономические, правовые основы местного самоуправления, государственные гарантии и организационно-правовые формы его осуществления, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться12. В учебнике под редакцией С.А. Авакьяна дается схожее определение: муниципальное право России - комплексная отрасль отечественного права, состоящая из правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения в системе местного самоуправления, формы осуществления народом непосредственно и через органы местного самоуправления своей власти для самостоятельного решения вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных делегированных государственных полномочий, территориальную организацию и структуру местного самоуправления, а также гарантии его осуществления13. Авторы учебника под редакцией А.В. Колесникова рассматривают муниципальное право как отрасль права — совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с организацией местного самоуправления, решением вопросов местного значения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, выполнением отдельных государственных полномочий, взаимодействием с государственными властными структурами, защитой прав местного самоуправления14. Н.В. Постовой пишет, что муниципальное право является самостоятельной отраслью права, представляющей собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в системе местного самоуправления15. Ю.Н. Милыпин и СЕ. Чаннов определяют муниципальное право как комплексную отрасль российского права, представляющую совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления16. А.А. Акмалова рассматривает муниципальное право России как совокупность правовых институтов, регулирующих разнородные общественные отношения, что и определяет его комплексный характер17. Е.С. Шугрина указывает, что муниципальное право -это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, в процессе реализации населением права на местное самоуправление непосредственно, а также через органы местного самоуправлени

## Конституция Российской Федерации - важнейший источник муниципального права

Сам по себе термин "конституция" (от лат. сonstitute - установление) был известен еще в Древнем Риме и использовался для выражения различного рода установлении и указов императоров. Современное понимание конституции, однако, далеко ушло от этого. Конституция как документ, принимаемый в особом порядке и олицетворяющий - по общему правилу - волю всего населения занимает важнейшее место в правовой системе государства. Как справедливо отмечается в комментарии к Конституции Российской Федерации под редакцией Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина: «Конституция является выражением принципов верховенства (господства) права (the rale оflaw) и правового государства (Rechtstaat)»189.

В научной литературе конституция определяется как «документ, основной закон (несколько основных законов), имеющий высшую юридическую силу, принимаемый и изменяемый в особом порядке, регулирующий в большем или меньшем объеме основы социально-экономического строя, политической системы, правового статуса личности, духовной жизни общества, т. е. имею-щий особый объект»190.

Сама по себе любая конституция является по своей природе нормативным правовым актом. Однако этот нормативный правовой акт существенно отличается от других нормативных правовых актов определенными особенностями, которые получили в науке отечественного конституционного права наименование характерных черт конституции. В качестве таковых Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин называют: 1) особыо субъект, который устанавливает конституцию или юи имени которого она принимается; 2) учредительный, первичный характер конституционных установлений; 3) всеохватывающий характер конституционной регламентации, т.е. тех сфер общественных отношений, воздействие на которые она распространяет; 4) особые юридические свойства: верховенство, высшая юридическая сила, порядок принятия, внесения поправок, специфические формы охраны и др.191 Говоря о всеохватывающем характере конституционной регламентации в современных условиях, безусловно, следует говорить о соответствии фактической и юридической конституций

В связи с тем, что в рамках настоящего исследования мы рассматриваем Конституцию Российской Федерации, прежде всего, как источник права, нас в наибольшей степени интересует последняя черта - особые юридические свойства. Данные юридические свойства производны от перечисленных выше сущностных черт конституции и выражаются: - в верховенстве конституции; - в ее высшей юридической силе; - в ее роли как ядра правовой системы государства и системы права; - в особой охране конституции; - в особом порядке принятия и пересмотра конституции, внесения в нее поправок193.

Указанные юридические свойства предопределяют тот факт, что конституции продолжают оставаться основными источниками национального права. Несмотря на это, нередко «значение Конституции как универсального источника российского права и настоятельная необходимость углубления ее исследования в этом качестве в юридической литературе некоторыми учеными явно недооцениваются, несмотря на всю их очевидность»195.

Конституция Российской Федерации является основополагающим источником российского права, представляет собой базу всего отечественного законодательства, в том числе и законодательства о местном самоуправлении. Как справедливо писал О.Е. Кутафин применительно к источникам конституционного права, "среди федеральных источников конституционного права особое место занимает Конституция РФ. Ее роль как основного источника конституционного права определяется прежде всего тем, что в ней устанавливаются конституционно-правовые нормы, являющиеся основополагающими для всех других источников конституционного права, которые исходят из конституционных норм и обеспечивают их детализацию"196. Представляется, что сказанное верно и для других правовых отраслей, в том числе для права муниципального.

Вместе с тем, рассматривая Конституцию Российской Федерации как источник муниципального права, следует учитывать, что роль конституционных норм в построении отраслевого законодательства неодинакова. Анализ ее показывает, что в Конституции Российской Федерации можно выделить два вида норм, оказывающих регулирующее воздействие на муниципальное право: - общие нормы, являющиеся базой для всей правовой системы Российской Федерации, в том числе и в области местного самоуправления. Как справедливо в данном случае замечает С.Н. Овчинников, «значение Конституции определяется не только нормами, прямо регулирующими те или иные общественные отношения, но и закрепленными в ней принципами регулирования, основными началами»

## Законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации как источники муниципального права

Иная ситуация имеет место еще с одной группой возможных источников муниципального права - заключаемыми муниципальными образованиями и их органами договорами и соглашениями.

Муниципальные образования и их органы в процессе своей деятельности заключают различные договоры и соглашения. Большая часть из них носит гражданско-правовой характер и не содержат в себе правовых норм. В то же время можно выделить и определенную группу договоров (соглашений) с нормативным содержанием. Договор (соглашение) с нормативным содержанием можно определить как двух- или многосторонний акт, заключенный в установленном порядке с обязательным участием публично-правового образования и содержащий нормы права.

На муниципальном уровне к договорам с нормативным содержанием, в частности, можно отнести: - договоры с органами государственной власти о сотрудничестве и совместной реализации каких либо полномочий; - соглашения о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, заключаемые в развитие соответствующих законодательных актов; - договоры между муниципальными образованиями о межмуниципальном сотрудничестве в области совместного решения вопросов местного значения; - соглашения между муниципальными образованиями различного уровня о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения.

Нормативный характер носят, как правило, те из них, которые затрагивают перераспределение полномочий или их реализацию. Правовая природа таких договоров и соглашений изучена достаточно мало309.

В то же время нормы трудового и социального права могут содержаться и в коллективных договорах и соглашениях, заключаемых в органах местного самоуправления (муниципальных органах). Договорное нормативное правотворчество отличается от иного заключения договоров или соглашений органами местного самоуправления следующими особенностями: 1) обязательными участниками договорных отношений в силу закона являются органы местного самоуправления, действующие от имени соответствующего муниципального образования, поскольку в ином случае отношения не возникнут; 2) контрагентом по договору выступает субъект публичной власти (Российская Федерация или субъект Российской Федерации в лице уполномоченных органов государственной власти, другое муниципальное образование в лице органа местного самоуправления) или коллективный субъект (профсоюзные организации, объединения работодателей); 3) процедура заключения договора особая, строго определенная законодательством или муниципальными правовыми актами; 4) соглашения либо содержат правовые предписания, имеющие общеобязательное значение не только для сторон, но и для иных органов, граждан и организаций, либо служат основанием для издания (принятия) муниципальных правовых актов; 5) договорные нормы рассчитаны на длительное действие и неоднократное применение; 6) последствия реализации соглашений затрагивают интересы всего или части населения муниципального образования310.

В научной литературе высказывалась мысль, что нормативными могут считаться не только договоры, содержащие обязательные нормы прямого действия, но и договоры, которые служат правовой базой для издания (принятия)

муниципальных нормативных правовых актов (например, о внесении изменений в местный бюджет). «Именно такие договоры, заключаемые органами местного самоуправления от имени соответствующих муниципальных образований, относятся к договорному муниципальному правотворчеству и являются источником муниципального права»311. Данное мнение представляется нам не совсем корректным. Если заключенный муниципальным образованием (его органом) договор прямо требует издания (принятия) муниципальных нормативных правовых актов, тем самым он уже содержит правовые нормы, закрепляющие обязанность органов (должностных лиц) местного самоуправления такой акт издать. Соответственно, он действительно будет считаться нормативным, но именно в силу наличия в нем правовых норм, влекущих возникновение новых правоотношений (в данном случае связанных с разработкой и принятием муниципального правового акта). Если же такой договор не содержит никаких обязательных требований, а представляет собой, например, «договор о намерениях», которые могут впоследствии и не реализоваться, нормативным признать его весьма сложно.

Таким образом, в настоящий момент есть основания рассматривать в качестве источников муниципального права договоры и соглашения, заключаемые на муниципальном уровне и содержащие нормы права. При этом, нельзя не отметить, что, федеральное законодательство уделяет договорам и соглашениям с нормативным содержанием значительно меньше внимания, чем муниципальным правовым актам (за исключением договоров и соглашений в рамках социального партнерства). Так, заключению соглашений между муниципальными образованиями о передачи полномочий по решению вопросов местного значения уделено всего четыре предложения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч.4 ст. 15); заключение соглашений между органами государственной власти и органами местного самоуправления о реализации последними переданных отдельных государственных полномочий вообще в нем не регулируется (хотя на практике такие договоры и соглашения заключаются достаточно часто).

Пробел пытаются восполнять сами муниципальные и региональные властные структуры, принимая нормативные акты, регулирующие порядок заключения подобных договоров и соглашений на своем уровне312. В то же время, анализ подобных документов показывает, что их авторы не всегда подробно расписывают все процедуры заключения договоров и соглашений с нормативным содержанием, многие аспекты остаются за пределами их внимания.

## Муниципальные нормативные правовые акты и соглашения в системе источников муниципального права

Конституции и в век глобализации остаются основными источниками национального права различных государств, в том числе, и Российской Федерации. Вместе с тем, рассматривая Конституцию Российской Федерации как источник муниципального права, следует учитывать, что роль конституционных норм в построении отраслевого законодательства неодинакова. Анализ ее показывает, что в Конституции Российской Федерации можно выделить два вида норм, оказывающих регулирующее воздействие на муниципальное право: - общие нормы, являющиеся базой для всей правовой системы Российской Федерации, в том числе и в области местного самоуправления; - нормы, непосредственно регулирующие организацию и функционирование местного самоуправления в Российской Федерации.

Анализ Конституции Российской Федерации, позволяет, на наш взгляд, выделить следующие наиболее важные ее положения, прямо и непосредственно относящиеся именно к местному самоуправлению: - статья 12 Конституции Российской Федерации. Устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. При этом, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; - пункт «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации. Согласно данному пункту, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов; - статья 130 Конституции Российской Федерации гласит, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления; - статья 131 Конституции Российской Федерации. В соответствии с ней местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий; - статья 132 Конституции Российской Федерации. В ней устанавливается, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству; - статья 133 Конституции Российской Федерации указывает, что местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

При рассмотрении вопроса о Конституции Российской Федерации как об источнике муниципального права неизбежно встает о соответствии конституционным нормам отраслевого законодательства. И, как представляется, ситуация здесь отнюдь не всегда является безупречной. В первую очередь под сомнением оказывается соблюдение тех норм Конституции, которые непосредственно закладывают правовые основы организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации, содержащихся в главе 8 Конституции Российской Федерации (глава 8). Связано это, на наш взгляд, с тем, что авторы

Конституции 1993 года при ее составлении планировали создать России одну модель местного самоуправления, максимально приближенную к населению, однако в процессе реального муниципального строительства представление о местном самоуправлении менялось, что вызвало необходимость приспособления новых конструкций «под Конституцию». И не всегда, на наш взгляд, это было сделано удачно. Примеры такого рода противоречий были приведены в работе.

Также отечественное законодательство видится в определенной степени проблемным и с позиций соответствия некоторым международно-правовым нормам. В диссертации было продемонстрировано, что собственно общепризнанных принципов и норм международного права, которые можно было назвать источниками отечественного муниципального права в буквальном смысле не имеется.

Иная ситуация имеет место с нормами международных договоров, которые играют важнейшую роль в регулировании отечественного муниципального права. При этом, среди них, на первое место объективно должна быть поставлена Европейская хартия местного самоуправления. К сожалению, анализ отечественного муниципального законодательства на предмет соответствия Европейской Хартии местного самоуправления демонстрирует существенное отступление от ее положений, также отмеченное в диссертации.

Помимо Европейской хартии местного самоуправления в рамках Совета Европы к источникам российского муниципального права некоторые ученые относят решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что Конгресс местных и региональных властей Совета Европы по своему статусу является консультативным органом и принимаемые им решения не носят для государств-членов Совета Европы обязательного характера