

# ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ

Н.В. Каминская

## СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИСТОЧНИКОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

***Аннотация.** Источники муниципального права в правовых системах государств разных правовых систем, исходя из различных муниципально-правовых традиций, формы государственного устройства, характеризуются многочисленными особенностями. Важным отличием этой отрасли является выделение в качестве источника уставов территориальных общин или так называемых муниципальных хартий. При этом с каждым годом возрастает количество международно-правых актов универсального и регионального, в частности европейского, уровней в области муниципального права. Исходя из этого, необходимым является сравнительно-правовое исследование источников муниципального права.*

***Ключевые слова:** сравнительное правоведение, муниципальное право, источники, уставы, регламенты, конституции, законы, договора, самоуправление, традиции.*

**М**униципальное право как самостоятельную отрасль в большинстве национальных правовых систем определяют как совокупность правовых норм и институтов, которые регулируют общественные отношения в сфере местного самоуправления. Местное самоуправление в частности и муниципальное право в общем имеют важное значение для формирования государственности и гражданского общества. В нем наиболее полно реализуется идея приближения власти к ее единственному источнику — народу.

Источниками отрасли муниципального права можно определить большое количество правовых актов. Идет речь, в первую очередь, о таких категориях источников:

1. Национальные нормативно-правовые акты (конституции, законы, подзаконные акты, в первую очередь локальные акты органов местного и регионального самоуправления).
2. Правовые обычаи как исторически обусловленные правила поведения, которые вошли в практику в результате многократного применения на протяжении длительного времени. Они иногда определяются местными обычаями и традициями соответствующих территориальных образований, их регионов и тому подобное.
3. Международно-правовые соглашения универсального и регионального характера, как многосторонние, так и двусторонние по вопросам местного и регионального самоуправления.
4. Правовую доктрину как известные труды, выводы, суждения выдающихся ученых-правоведов, которые касаются актуальных проблем государствен-

но-правового развития, становления муниципаль-ных систем и т.д.

Отдельно следует отметить возможность использования в качестве источников, особенно для стран англо-саксонской муниципальной традиции, — созданных в пределах правовой системы легитимными форм права, то есть судебные прецеденты. Помимо этого, следует отметить и международные судебные решения, в первую очередь, решение Европейского Суда по правам человека, Суда ЕС и других органов.

По нашему мнению, каждая группа источников характеризуется своими особенностями. Национальные нормативно-правовые акты государств существенно отличаются в зависимости от формы государственного устройства, политико-правовой природы местного самоуправления, реализации принципа децентрализации власти, взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления и т.д.

Так, если сравнивать законодательство РФ как федеративного государства и Украины как унитарного государства, то можно сделать вывод о выделении в первом случае федеральных законов и иных правовых актов федеральных органов государственной власти, конституций (уставов), законов и иных правовых актов субъектов, уставов муниципальных образований и иных локальных (местных) правовых актов<sup>1</sup>.

В российской литературе прослеживается тенденция к разделению источников муниципального права на две большие группы по содержанию — системати-

<sup>1</sup> Муниципальное право: учебник для вузов / под ред. А.М. Никитина. М: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 439 с.

зированные акты (например, законы о местном самоуправлении России и субъектов Федерации) и тематические, т.е. посвященные отдельным аспектам организации местного самоуправления (например, о местном референдуме, о выборах органов и должностных лиц органов местного самоуправления). Также их разделяют на группы с учетом различных уровней правового регулирования муниципальных отношений:

- нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне (Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, послания Президента к Федеральному Собранию РФ, постановления палат Федерального Собрания РФ, постановления Правительства РФ, постановления Конституционного Суда РФ;
- нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъектов Федерации, а именно Конституции Республик, уставы других субъектов Федерации, законы субъектов Федерации о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления; акты Президентов Республик, глав администраций других субъектов Федерации, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, акты правительств, других органов исполнительной власти субъектов Федерации, содержащие нормы муниципального права;
- муниципальные правовые акты: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования<sup>2</sup>;
- международные правовые акты в сфере местного самоуправления, обязательные для исполнения в России.

Муниципальное законодательство Украины, в свою очередь, включает Конституцию Украины 1996 г., законы и подзаконные акты, в том числе локальные акты органов и должностных лиц местного самоуправления, а также международные договоры Украины. Сюда следует отнести и правовые акты, принятые путем прямого волеизъявления местных жителей — членов территориальных общин и др.

Именно объединяет источники муниципального права разных государств и в тоже время отличает их

<sup>2</sup> Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М.: Юстицинформ, 2007. 312 с.

от источников других отраслей права наличие уставов или так называемых муниципальных хартий. Это позволяет определять их совокупность как муниципальное уставное право, которое свидетельствует о плюрализме форм местной и региональной демократии.

Европейские и другие страны, которые избрали путь внедрения уставов территориальных обществ, обнаруживают существенные при этом отличия, что обусловило существование разных подходов в этой сфере. Российский подход полезен в плане четкой формулировки требований к разрабатыванию и процедуре принятия устава. Польские уставы могут служить образцом для четкости и лаконичности формулировки уставных норм как для локального, так и регионального уровней.

Немецкая практика поучительна как пример минимального вмешательства государства в уставный процесс и широкого спектра предмета регуляции. В то же время швейцарский подход характеризуется предоставлением большого значения самому обществу в местном самоуправлении, отсутствием норм, не связанных с правовой регуляцией (то есть справочной и другой дополнительной информации). Итальянский опыт уставной регуляции предусматривает учет мнения меньшинства и приближенность уставов к идеалу “малой конституции”. В то же время, американская практика является достаточно оригинальной, но практически непригодная для украинских реалий из обзора специфики англосакской традиции самоуправления, однако в ней заслуживает внимания разнообразие форм уставной регуляции и успешное функционирование уставов в условиях многоуровневой и сложной системы местного самоуправления<sup>3</sup>.

Уставы территориальных общин (сообществ) в большинстве случаев утверждаются советами или другими представительскими органами местного (регионального) самоуправления.

Анализируя зарубежную практику в данной отрасли, можно сделать вывод о том, что в некоторых странах развитой демократии могут приниматься уставы не только для локального, но и для регионального уровней.

Национальное законодательство европейских государств по вопросам местного и регионального самоуправления представляет собой широкий спектр нормативно-правовых актов, принятых на основании конституции, о местном самоуправлении, самоуправлении воеводств (областей, провинций, регионов), региональном развитии, децентрализации, региональном

<sup>3</sup> Заяць Д.Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. наук з держ. управл.: спеціал. 25.00.04 — місцеве самоврядування / Д.Д. Заяць; Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. С. 5–13.

/ пространственном планировании, градостроительной деятельности, охране окружающей среды, национальных меньшинствах и тому подобное. Следует отметить здесь особенную группу (подгруппу) источников относительно решений местных или региональных референдумов, специальных договоров нормативного характера (целевых контрактов, межотраслевых или других соглашений), заключенных специально уполномоченными субъектами.

Что касается еще одной группы источников муниципального права — международно-правовых актов, то важно обратить внимание на разграничение

- международно-правовые акты универсального характера — Всемирная декларация местного самоуправления 1985 г., принятая Всемирной ассоциацией местного самоуправления; Международная хартия об охране исторических городов (Вашингтонская хартия) 1987 г.; Стамбульская декларация из населенных пунктов 1996 г., принятая Хабитат II; Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии в 2001 г., принятая ГА ООН и др.;
- правовые акты, принятые региональными европейскими организациями, — Европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями 1980 г., Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., Европейская декларация прав городов 1992 г., принятая CLRAE Совета Европы, Европейская хартия городов в 1992 г., Хартия Конгресса местных и региональных властей Совета Европы 1994 г., Декларация относительно регионализма в Европе 1996 г., Хельсинская декларация относительно регионального самоуправления 2002 г. и т.д.;<sup>4</sup>
- двухсторонние и другие договора при участии органов местного и регионального самоуправления по вопросам межрегионального и приграничного сотрудничества<sup>5</sup>,
- актов органов ЕС, Совета Европы, ОБСЕ и других международных организаций в сфере местного и регионального самоуправления.

Подписавшие Европейскую Хартию местного самоуправления страны — члены Совета Европы исходили из того, что построение Европы должно базироваться на принципах демократии и децентрализации власти. Одним из важнейших условий для этого является защита и укрепление местного самоуправления, кото-

рое может обеспечить эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление<sup>6</sup>.

Хартия дополняет общеевропейские законодательные нормы в том, что касается формулирования прав и обязанностей местных сообществ и закрепляет необходимость подведения под независимость местных властей конституционной и иных законных основ, а также определяет принципы деятельности и концепцию формирования местных органов власти, отражающие природу и масштаб их правомочности.

В соответствии с одним из учредительных договоров ЕС — Римским договором — в ряде сфер общественных отношений законодательство ЕС находится на более высоком уровне относительно национального законодательства, в результате чего возможные ситуации, в которых прямо или побочно законы ЕС будут ущемлять права местных и региональных органов власти в отдельных странах<sup>7</sup>. Этот, а также другие факторы, в частности наличие международно-правовых актов разной юридической силы, принятых в рамках международных организаций и вне их пределов, разнообразные внутригосударственные общенациональные и локальные акты и т.д., предопределяют необходимость детального изучения иерархии и соотношения юридической силы соответствующих актов в системе источников муниципального права.

Таким образом, можна предположить, исходя из большого количества международно-правовых актов по муниципальному праву, в частности регионального характера, своеобразных субъектов и предмета регулирования, о тенденции развития в дальнейшем европейского муниципального права. Его основу, по нашему мнению, должна составлять европейская система местного и регионального самоуправления, наряду с европейской системой безопасности, европейской экономической системой, европейской системой прав человека и т.п.

В этом контексте правовую основу ЕСМРС составляет совокупность соответствующих правовых источников, в которых закреплен порядок урегулирования общественных отношений, которые возникают в процессе организации и функционирования органов публичной власти на местном и региональном уровнях, в первую очередь, самоуправляющихся органов.

<sup>6</sup> Европейська хартія місцевого самоврядування (офіційний переклад) 1985 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.kiev.ua/>

<sup>7</sup> Treaty Establishing the European Economic Community. Line 1 – TRAITES 1957/CEE, volume 1, EN, page(s) NA-NA. Office for Official Publications of the European Communities Dissemination Unit, Products Section. L-2985. – Luxembourg; Treaty on European Union / [Elektronniy resurs]. it is access Mode: <http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html>.

<sup>4</sup> Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія. Київ, 2012. 413 с.

<sup>5</sup> Лесаж М. Європейський опыт межрегионального и приграничного сотрудничества / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mid.ru/bdomp/sbor.nsf/fe>

Если акцентировать на муниципальном праве как научной дисциплине, то следует добавить среди его источников теоретические труды отечественных и зарубежных ученых в сфере муниципального права, историко-правовые исследования и другие работы, в которых разрабатываются теоретико-методологические проблемы развития муниципального права, а также учебные, научно-методические и учебно-методические издания, способные оказать помощь в изучении муниципального права.

Помимо этого, к источникам дисциплины муниципального права относится и практический опыт деятельности местного (регионального) самоуправления, равно как и соответствующий сравнительно-правовой, исторический анализ. На основе изучения и обобщения такого опыта инициируются научные дискуссии и вырабатываются рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности местного самоуправления, субъектов муниципального права, обеспечивается надлежащий механизм реализации норм муниципального права.

Важно, что наблюдается в некоторых вузах изучение, кроме дисциплины муниципальное право Украины (России либо других государств), также дисциплины сравнительное муниципальное право (муниципальное право зарубежных стран).

Акцентируя на разнообразных аспектах источников муниципального права, отметим необходимость дальнейших исследований этого вопроса как на национальном (внутригосударственном) уровне, так и

деятельности международных организаций, практике судебных органов, при реализации народного волеизъявления и т.д.

При этом следует подчеркнуть, что в странах континентальной (романо-германской) европейской традиции отрасль муниципальное право регламентируется на основании конституций, законов и других нормативно-правовых актов. А в странах англо-саксонской муниципальной традиции — в соответствии с созданными в пределах правовой системы легитимными формами права: прецедентами, соглашениями, обычаями и доктринами<sup>8</sup>. Специфика муниципально-правовых отношений, соответственно источников их регулирования позволяет рассматривать, возможно, и евразийскую муниципальную традицию.

Характер и пределы регулирования правовых отношений по местному самоуправлению связаны с Этническими и историческими особенностями, сложившейся социально-экономической и политической ситуацией, механизмов саморегуляции регионов и муниципальных образований, федеративным либо унитарным устройством. Сложность поиска оптимального баланса системы, такого регулирования очевидна: от правильного распределения полномочий на законодательном уровне, практики их осуществления и других факторов, зависит ее эффективность, реализация и защита прав человека органами и должностными лицами местного самоуправления, взаимодействие органов публичной власти и населения.

#### Библиографический список:

1. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Роль международных стандартов местного самоуправления в формировании компетенции публичной самоуправленческой (муниципальной) власти / М.А. Баймуратов, В.А. Григорьев. Од.: Феникс, 2003. 160 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування (офіційний переклад) 1985 р. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.coe.kiev.ua/>
3. Заяць Д.Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. наук з держ. управл.: спеціал. 25.00.04 — місцеве самоврядування / Д.Д. Заяць; Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 22 с.
4. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М.: Юстицинформ, 2007. — 312 с.
5. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія. Київ, 2012. 413 с.
6. Муниципальное право: учебник для вузов / под ред. А.М. Никитина. М: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 439 с.
7. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні: наук. аналіт. док. та матеріали семінару з питань регіон. розв., 5-6 берез., 2007 р., м. Київ / В.В. Толкованов, А.К. Гук, Е.Р. Рахімкулов, Н.В. Щербак. К., 2007. 349 с.
8. Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации/уместное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: учеб. пособие. М., 1998. С. 49.

<sup>8</sup> Батанов О.В., Кампо В.М. Муниципальное право зарубежных стран: [навч. посіб.]: у 2 ч. / Батанов О.В. Кампо В.М.; за заг. ред. П.Ф. Мартиненка. Ч. 1. К.: Знання України, 2005. 148 с.

9. Treaty Establishing the European Economic Community. Line 1 — TRAITES 1957/CEE, volume 1, EN, page(s) NA-NA. Office for Official Publications of the European Communities Dissemination Unit, Products Section. L-2985. Luxembourg.
10. Treaty on European Union / [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html>.

### References (transliteration):

1. Baymuratov M.A., Grigor'ev V.A. Rol' mezhdunarodnykh standartov mestnogo samoupravleniya v formirovanii kompetentsii publichnoy samovryaduncheskoj (munitsipal'noy) vlasti / M.A. Baymuratov, V.A. Grigor'ev. Od.: Feniks, 2003. 160 s.
2. Evropeys'ka khartiya mistseвого samovryaduvannya (ofitsiyiny pereklad) 1985 r. / [Elektronniy resurs]. — Rezhim dostupu: <http://www.coe.kiev.ua/>
3. Zayats' D.D. Statutne reguluyuvannya sistemi mistseвого samovryaduvannya v Ukraïni: avtoref. dis. na zdob. nauk. stupenya kand. nauk z derzh. upravl.: spetsial. 25.00.04 — mistseve samovryaduvannya / D.D. Zayats'; Klasichniy privatniy universitet. Zaporizhzhya, 2010. 22 s.
4. Ignatyuk N.A., Pavlushkin A.V. Munitsipal'noe pravo. M.: Yustitsinform, 2007. 312 s.
5. Kamins'ka N.V. Evropeys'ka sistema mistseвого i regional'nogo samovryaduvannya ta Ukraïna: monografiya. Kiïv, 2012. 413 s.
6. Munitsipal'noe pravo: Uchebnik dlya vuzov / Pod red. A.M. Nikitina. M: YuNITI-DANA, Zakon i pravo, 2000. 439 s.
7. Pravovi instrumenti Radi Evropi z pitan' mistseвого i regional'nogo rozvitku ta problemi ikh implemetatsii v Ukraïni: nauk. analit. dok. ta materiali seminaru z pitan' region. rozv., 5-6 berez., 2007 r., m.Kiïv / V.V. Tolkovanov, A.K. Guk, E.R. Rakhimkulov, N.V. Shcherbak. K., 2007. 349 s.
8. Sheremet K.F. Stanovlenie pravovoy bazy mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii/umestnoe samoupravlenie: sovremenny rossiyskiy opyt zakonodatel'nogo regulirovaniya: Ucheb. posobie. M., 1998. S. 49.