

- 
- 2 Ливеровский А. А. Актуальные проблемы федеративного устройства. СПб., 2002. С. 141.
- 3 Конституционное право субъектов Российской Федерации. М., 2002. С. 115.
- 4 Богданова Н. А. Равноправие субъектов Российской Федерации: некоторые проблемы и решения // Правовой статус субъектов современной федерации: российский и зарубежный опыт. Барнаул, 1997. С. 17.
- 5 Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917 - 1922). М., 1966; Златопольский Д. Л. СССР – федеративное государство. М., 1967.

*Н. А. Антонова\**

### **КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НАУКА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА**

Научное исследование муниципального права как отрасли права осуществляется на основе источников одноименной науки. К числу источников относятся, прежде всего, правовые акты, закрепляющие и регулирующие организацию и деятельность местного самоуправления. Особая роль в формировании теоретической базы муниципального права принадлежит Конституции РФ, которая содержит положения, раскрывающие природу местного самоуправления, сущность муниципальной деятельности, роль местного самоуправления в системе народовластия. Конституционные положения о местном самоуправлении, составляющие важнейшую часть содержания научной дисциплины муниципального права, получают свое развитие в федеральных законах, других нормативных правовых актах, устанавливающих муниципально-правовые нормы.

Формируемая сегодня научная дисциплина муниципального права – новая отрасль научных знаний, которая основывается на принципиально новых взглядах и идеях об организации власти на местах. Ее предметом является не единая система представительных органов государственной власти (что было характерно для науки советского строительства), а организация и функционирование местного самоуправления, проблемы его правового регулирования. При этом наука муниципального права основывается на конституционном положении о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Конституция РФ, будучи основным правовым источником, определяет не только основы развития конституционного права как отрасли

---

\* Нана Алиевна Антонова - канд. юр. наук, доцент, зав. кафедрой конституционного, административного и муниципального права ТвГУ.

и науки, но, имея общий характер, является способной для определения основ развития иных научных дисциплин и прежде всего государствоведческих, к которым относится муниципальное право.

И наука муниципального права, и предмет ее изучения – местное самоуправление – являются новыми формированиями в российской государственности и системе правовых знаний. А поэтому есть ряд проблем, которые призвана решить наука муниципального права с целью заложить прочный жизнеспособный фундамент развития местного самоуправления.

Задачей науки муниципального права является раскрытие сущности местного самоуправления, его своеобразия как формы организации власти народа, содержания муниципальных отношений. Так, одной из серьезных проблем современного муниципального права является соотношение государственной власти и местного самоуправления. Довольно долгий период этот вопрос решался неоднозначно из-за того определения местного самоуправления, которое было в Федеральном законе № 154 - ФЗ. Согласно этому акту местное самоуправление являлось деятельностью населения по решению вопросов местного значения. Неясным было, что это за деятельность, какова ее природа. Доходило до того, что местное самоуправление рассматривалось исключительно как право населения, а значит, от него можно и отказаться. И лишь спустя определенное время в законодательстве о местном самоуправлении было закреплено то определение местного самоуправления, которое соответствует духу и букве Конституции РФ. Ведь конституция закрепляет местное самоуправление как форму осуществления власти, источником которой по той же Конституции является народ. В силу этого новый Федеральный закон о местном самоуправлении определяет местное самоуправление прежде всего как форму власти, обеспечивающую самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

В период становления муниципального права немало предстоит осмыслить и решить вопросов, касающихся методов регулирования общественных отношений муниципальным правом.

Большинство авторов сходятся на том, что муниципальное право - комплексная отрасль права. Но нет ответов на вопросы, как муниципальное право соотносится с другими отраслями права, как сочетаются их предметы и методы регулирования.

Одной из существенных проблем современной науки муниципального права является неопределенность, неоправданная расширенность предмета муниципального права. Это препятствует осмыслению системного законодательного регулирования местного самоуправления.

Признавая, что муниципальное право – комплексная отрасль права, науке следует ответить на вопросы: есть ли какая-то часть норм, которая относится только к институту местного самоуправления (в собственном смысле – муниципально-правовые нормы), и если есть такая

часть норм, то как она соотносится с остальной частью комплексного предмета регулирования муниципального права?

Ответ на эти вопросы можно получить путем решения вопроса о том, что есть муниципальное право. Можно сказать, что муниципальное право – все то, что происходит на уровне местного самоуправления, т.е. есть предмет муниципального права – комплексные общественные отношения. Таким образом, возникает всеобъемлющая сфера муниципального права.

Но при этом не нужно искусственно расширять муниципальное право и приписывать ему, как это делают некоторые авторы, источники других отраслей права. Если вспомнить историю правовых источников муниципального права, то они формировались не сразу. Это сейчас мы имеем федеральный закон о местном самоуправлении, закон о муниципальной службе, о регистрации уставов муниципальных образований. А поначалу в 1991 г. это был один закон – «Закон о местном самоуправлении в РСФСР».

На наш взгляд, предмет муниципального права уже, чем местное самоуправление, хотя и связан с ним непосредственным образом. Муниципальное право регулирует лишь основные, главные стороны устройства муниципальной власти. Подтверждение этому мы находим в Конституции РФ.

Так, в Конституции говорится об общих принципах организации системы органов местного самоуправления, установление которых федеральными законами и законами субъектов Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. *Организация* – ключевое понятие, характеризующее предмет законодательства о местном самоуправлении. И это законодательство должно иметь свой собственный предмет регулирования, будучи отраслью муниципального права.

Слишком значительны особенности этой подсистемы социального управления, которая не входит в систему органов государственной власти и реализуется в специфической форме публичной власти. Поскольку Конституция РФ определяет местное самоуправление как форму осуществления власти, источник которой один - единственный, то содержание муниципального права можно рассматривать не как комплексную отрасль права, а как особую подотрасль конституционного права, регулиующую одну из форм народовластия, а именно – муниципальную власть.

Каждая отрасль права должна иметь свой особый предмет регулирования. Поэтому предмет муниципального права не должен совпадать с предметом другой отрасли или отраслей права. Практически самостоятельность и особенность отрасли права выражается в неприменимости к предмету ее регулирования норм других отраслей права.

Как известно, конституционное право, являясь ведущей отраслью права, представляет собой фундамент для всей правовой системы, в том числе и для муниципального права. Конституция РФ содержит

нормы-принципы, заключающие в себе главные характеристики местного самоуправления, которые составляют правовой образ местного самоуправления. Эти характеристики муниципального права входят и в предмет муниципального права, многие из них раскрываются и детализируются именно в муниципальном праве. Вместе с тем некоторые нормы-принципы, определяющие важнейшие параметры муниципального права, одновременно входят и в состав других отраслей права, и именно этими отраслями конкретизируются и развиваются. Так, трудно себе представить местное самоуправление без муниципальной собственности или без самостоятельного утверждения и исполнения местного бюджета. Эти институты вслед за Конституцией закрепляются в муниципальном праве (и рассматриваются в науке), но подробно регулируют и опосредуют общественные отношения, связанные с муниципальной собственностью и местными бюджетами, гражданское и финансовое право.

В настоящее время в действующем Федеральном законе № 131-ФЗ есть нормы, регулирующие муниципальные отношения, но остающиеся нормами других отраслей права. Так, в Федеральном законе № 131-ФЗ есть глава 8, посвященная экономическим основам местного самоуправления, которая если не вся, то в значительной части состоит из норм других отраслей права. Попав в закон о местном самоуправлении, нормы о местном бюджете не стали нормами муниципального права, а сохранили свои качества норм финансово-бюджетной отрасли права. То же самое с гражданским правом. Муниципальная собственность – важнейший институт местного самоуправления. Но считать на этом основании, как это делают некоторые авторы, гражданский кодекс источником муниципального права – значит смешивать в одну «комплексную» кучу совершенно разные правовые категории.

С этим связан и вопрос о методе правового регулирования, применяемого в муниципальном праве. Имея в виду комплексный характер, ряд авторов называет метод, используемый в муниципальном праве комплексным – императивно-диспозитивным. Однако, рассматривая местное самоуправление как институт, закрепленный Конституцией как форма осуществления власти, следует признать, что в муниципальном праве как публичной отрасли права основной метод – императивный. Хотя нельзя отрицать присутствия в муниципальном праве диспозитивного метода. Однако следует учесть, что его применение не означает правовой автономии решений органов местного самоуправления, а говорит о вариативности предлагаемых нормами муниципального права решений организационных вопросов.

Конечно, нельзя не видеть возможности и потребности комплексного муниципального права как учебной дисциплины, приспособленной к потребностям аудитории студентов или слушателей, где учащимся необходимо рассказать обо всех основных сторонах деятельности органов местного самоуправления и об их правовых основах. Муниципальное право будет выступать как объединяющий институт для преподавания и собственно муниципального права, и начал граждан-

ского, финансового, жилищного, административного, земельного и других отраслей права. При этом обучающимся всегда нужно пояснять условный смысл и объем преподаваемой им дисциплины, подчеркивая, что и у гражданского и у земельного права есть свои предметы исследования.

Рассматривая согласно Конституции местное самоуправление как форму осуществления власти, а муниципальное право как право местного самоуправления, можно говорить о том, что наука муниципального права должна определять предмет одноименной отрасли, исходя из конституционных положений о местном самоуправлении. А они в свою очередь сводятся к определению организационных, территориальных и экономических основ местного самоуправления. В развитие этих основ принимаются федеральные законы и иные нормативные правовые акты, в совокупности создающие правовую базу местного самоуправления.

Развитие местного самоуправления, формирования законодательства о местном самоуправлении в будущем выведет муниципальное право из состояния «комплексной отрасли» права, превратит ее в самостоятельную отрасль со своим предметом и методом.

*Н. С. Бондарь\**

### **ЦЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО МИРА**

Конец XX – начало XXI в. ознаменованы масштабными конституционными преобразованиями, отразившими всю глубину, противоречивость, а порой и национально-исторический трагизм геополитических изменений современного мира и его отдельных стран. Это находит свое отражение и в зарождении новой политической философии современной эпохи, новой конституционной идеологии, и соответственно в разработке принципиально новых подходов к пониманию и обоснованию ценностей современного конституционализма в условиях глобалистского мира.

**1. Правовая глобализация и глобализация в правовой сфере: различия в едином.** Всеобъемлющий, универсальный характер процессов глобализации имеет не только «пространственно-объемные» характеристики, связанные, в частности, с оценкой их сквозь призму распространения на все сферы социальной действительности и на все страны в планетарном масштабе. Глобализация включает, в том числе, уманистические, философско-мировоззренческие, натуралистические (отношение человека с природой), нравственно-

---

\* Николай Семенович Бондарь - судья Конституционного Суда РФ, д - р юр. наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ.