

**K.A. Grinchenko
Law as a Source
of Municipal Law
in the Russian Federation**

Issues of contemporary integrative understanding of sources of the Russian municipal law are considered. It is alleged that the Law occupies the central system-forming place among the legal acts that are the legal base of local government.

Key words and word-combinations: the municipal law of Russia, legislative system, source of law.

Рассматриваются вопросы современного интегративного понимания источников муниципального права Российской Федерации. Утверждается идея о центральном, системообразующем месте закона среди правовых актов, составляющих правовую основу местного самоуправления.

Ключевые слова и словосочетания: муниципальное право России, система законодательства, источник права.

УДК 342.55
ББК 67.400.7

К.А. Гринченко

**ЗАКОН
КАК ИСТОЧНИК
МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Муниципальное право России – самостоятельная отрасль российского права, характеризующаяся особым предметом правового регулирования, наличием собственной системы законодательства, особыми субъектами правоотношений государственной и общественной потребности в отрасли и ее высокой социальной значимостью регулируемых ею общественных отношений. Современное интегративное понимание источников права выдвигает на первое место их системные свойства. Поэтому чрезвычайно важным представляется вопрос о системных иерархиях источников права, в том числе муниципального.

Статьей 76 Конституции РФ прямо закреплен приоритет федерального конституционного закона перед текущим законодательством. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. В Российской Федерации отсутствуют федеральные конституционные законы, непосредственным предметом регулирования которых является местное самоуправление. В силу буквального толкования ст. 76 Конституции РФ федеральные конституционные законы могут приниматься лишь по предметам ведения Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Кроме того, как известно, федеральные конституционные за-

коны принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Конституция не содержит указания, что по каким-либо вопросам местного самоуправления должны приниматься федеральные конституционные законы, поэтому следующим уровнем системы источников муниципального права следует считать федеральные законы.

Вместе с тем, как отмечает Н.С. Тимофеев, в некоторых федеральных конституционных законах имеются отдельные положения, регулирующие те или иные вопросы, связанные с функционированием местного самоуправления [1]. В качестве примера можно назвать федеральные конституционные законы: 2004 г. – «О референдуме Российской Федерации»; 2001 г. – «О чрезвычайном положении»; 2001 г. – «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» и другие. В связи с этим можно сделать вывод, что федеральные конституционные законы могут рассматриваться как «заимствованные» источники муниципального права.

Особое место среди федеральных законов, регулирующих вопросы местного самоуправления, занимает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 4 (ч. 2) названного Закона содержится указание, что изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных данным Федеральным законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в него. Как отмечают комментаторы этой нормы, никакие другие федеральные законы, затрагивающие вопросы организации местного самоуправления, не должны противоречить данному Закону и должны быть приведены в соответствие с ним [2]. «Тем самым комментируемому Закону отведено центральное, системообразующее место среди правовых актов, составляющих правовую основу местного самоуправления» [3, с. 193].

Именно такой подход характерен для кодифицированных актов большинства отраслей права. Как отмечает Л.В. Андриченко, «казалось бы, такое установление не согласуется с общими представлениями о действии федеральных законов, которые не могут противоречить российской Конституции и федеральным конституционным законам. В отношении федеральных законов действует обычное правило, согласно которому позднее принятый федеральный закон имеет преимущество по сравнению с ранее принятым. Вместе с тем очевидно, что в целях обеспечения логики, последовательности и системности правового регулирования в названное общее правило не могут вписываться акты кодификационного характера, к которым можно отнести в значительной мере и Федеральный закон о местном самоуправлении» [4, с. 165].

Этот сложный вопрос был предметом рассмотрения и Конституционного Суда РФ, который, по нашему мнению, не выработал единой четкой позиции. Так, в определении Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2000 г. № 22-О [5] Суд прямо указал, что Конституцией РФ не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае – федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции РФ не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой.

Вместе с тем в другом своем решении Конституционный Суд сделал недвусмысленный вывод, что федеральный законодатель – в целях реализации конституционных принципов правового государства, равенства и единого режима законности, обеспечения государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере уголовной юстиции, – кодифицируя нормы, регулирующие производство по уголовным делам, вправе установить приоритет Уголовно-процессуального кодекса РФ перед иными федеральными законами в регулировании уголовно-процессуальных отношений [6]. Анализируя данное решение, Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин приходит к выводу, что «противоречие некодифицированных актов Кодексу искажает его предназначение в системе законодательства» [7, с. 10].

С этим выводом можно всецело согласиться с позиции его теоретической и практической обоснованности, однако нельзя не отметить, что в российском законодательстве отсутствует формально-юридическое основание приоритета кодифицированных актов. Как указывает М.В. Пресняков, кодифицированные акты в настоящий момент не имеют какого-либо особого места в системе федерального законодательства, что представляется не вполне правильным с позиции унификации действующего законодательства [8, с. 39].

С нашей точки зрения, можно выделить еще по меньшей мере две проблемы идентификации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в системе источников муниципального права.

Во-первых, он не является кодифицированным актом, а следовательно, аргумент об особом характере кодекса как системообразующего акта отрасли права здесь неприменим. Вместе с тем данный Закон утверждает общие принципы местного самоуправления и является стержнем муниципального права, а поэтому играет особую роль в системе регулирования муниципально-правовых отношений.

В.И. Васильев выделяет в системе источников муниципального права статутные федеральные законы об общих принципах местного самоуправления, другие правовые акты [9, с. 130]. В частности, статутный закон об общих принципах местного самоуправления предусмотрен п. «н» ст. 72 и п. 2 ст. 76 Конституции РФ. По-нашему мнению, необходимо выделить статутные законы в особую категорию законодательных актов и предусмотреть их приоритет перед обычными или текущими законами.

Вторая проблема, на наш взгляд, связана с тем, что, 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 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и кодифицированных актов иных отраслей права. Например, Бюджетный кодекс РФ закрепляет правило, что федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований не могут противоречить в

части регулирования бюджетных отношений данному Кодексу. Согласно ст. 3 Гражданского кодекса РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать данному Кодексу. С другой стороны, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит нормы, посвященные регулированию и бюджетных и гражданско-правовых отношений. Какой акт в данном случае будет обладать приоритетом в случае возможной коллизии? Как представляется, решение данного вопроса должно базироваться на детальном разграничении компетенции между указанными актами.

В некоторых странах подобная проблема разрешается на основе принятия специального закона о нормативно-правовых актах. Например, в Республике Беларусь действует Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [10]. Согласно ст. 10 данного Закона кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам.

В Российской Федерации Государственной Думой законопроект «О нормативных правовых актах Российской Федерации» также рассматривался [11]. Указанным законопроектом среди иных федеральных законов отдельно выделялись Основы законодательства и кодексы. При этом предусматривалось, что Основам законодательства и кодексам должны соответствовать все другие нормативные правовые акты, издаваемые в Российской Федерации в сфере общественных отношений, регулируемых Основами законодательства или кодексом. Как отмечается в специальной литературе, «издание Основ законодательства федеративным государством и принятие соответствующих кодексов федеративными субъектами являлось традиционным для Советского государства. В СССР было принято 16 Основ законодательства, которые обеспечивали дальнейшую кодификацию республиканского законодательства» [12, с. 106].

Конституцией СССР 1978 г. предусматривалось, что по вопросам совместного ведения федеральные органы государственной власти Российской Федерации издадут Основы законодательства, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов РФ осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты. Конституция РФ 1993 г. не упоминает ни Основы законодательства, ни кодифицированные акты. В связи с этим С.В. Поленина отмечает: «Определенные нарекания вызывает фактический отказ в последние годы от такой формы федеральных законов по вопросам совместного ведения Федерации и регионов, как Основы законодательства по тем или иным отраслям. На их место приходят кодексы Российской Федерации. Такого рода замена весьма спорна и в теоретическом, и в практическом плане. Ведь переход от Основ законодательства к кодексам означает изменение не только формы, но и содержания федерального закона, не в полной мере соответствующего принципам разграничения ведения между Российской Федерацией и ее субъектами» [13, с. 364]. Многие ученые высказываются за восстановление практики принятия Основ законодательства [14].

К сожалению, названный законопроект снят с рассмотрения Государственной Думой, и вопрос о статусе Основ законодательства и кодифицированных актов остается открытым. Данный факт вызывает особую озабоченность, по-

скольку 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 других.

На наш взгляд, чрезвычайно важным представляется исследование системных характеристик источников муниципального права. Это касается не только вертикальной иерархической структуры нормативно-правовых актов в зависимости от их юридической силы (хотя, как показывает проведенное исследование, и в этом отношении система источников муниципального права обнаруживает ряд проблемных моментов), но и горизонтальной, или предметной дифференциации правового регулирования местного самоуправления в России.

Библиографический список

1. Муниципальное право России: учебник / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2009.
2. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Д.С. Велиева, В.В. Лысенко, Ю.В. Капитанец [и др.]. М., 2005 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). М., 2010.
4. *Андриченко Л.В.* Новое о местном самоуправлении // Журнал российского права. 2005. № 11.
5. Определение Конституционного Суда РФ от 3 февр. 2000 г. № 22-О по запросу Питкярантского городского суда Республики Карелия о проверке конституционности статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 3.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // СЗ РФ 2004. № 27. Ст. 2804.
7. *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд и развитие гражданского права // Российский судья. 2012. № 3.
8. *Пресняков М.В.* Правовая определенность как системное качество российского законодательства // Журнал российского права. 2009. № 5.
9. *Васильев В.И.* Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012.
10. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10 янв. 2000 г. № 361-З. Минск, 2000.
11. Проект Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. *Черепанов В.А.* О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3.
13. *Поленина С.В.* Система законодательства // Общая теория государства и права: академ. курс: в 3 т. М., 2002. Т. 2.
14. *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998.