

УДК 342.56  
ББК 67.400.7

## ВЛИЯНИЕ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА НАУКУ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

*О. Л. Казанцева*

*Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)*

Исследованы правовые позиции Конституционного Суда РФ в сфере муниципального права. На конкретных примерах показано их влияние на развитие муниципально-правовой доктрины и динамику научных исследований в области муниципального права России.

**Ключевые слова:** муниципальное право, правовая позиция, Конституционный Суд РФ, муниципально-правовая доктрина.

## INFLUENCE OF LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE SCIENCE OF MUNICIPAL LAW

*O. L. Kazantseva*

*Altai State University (Barnaul, Russia)*

The legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation in the field of municipal law are investigated. Specific examples show their impact on the development of municipal legal doctrine and the dynamics of research in the field of municipal law of Russia.

**Keywords:** municipal law, legal position, constitutional Court of the Russian Federation, municipal legal doctrine.

**М**униципальное право в Российской Федерации сформировалось как отрасль, наука и учебная дисциплина относительно недавно, но вместе с тем дискуссии относительно его самостоятельности можно встретить и на сегодняшний день [1–3]. Вместе с тем наука муниципального права представляет собой самостоятельную совокупность научных знаний о муниципальном праве как отрасли, истории его развития, природе муниципально-правовых норм, институтах муниципального права, местном самоуправлении, формах его осуществления, природе местной власти, ее взаимоотношениях с государством, гарантиях местного самоуправления, функциях и компетенции местного самоуправления, становлении и развитии муниципальной службы, ее принципах и правовом регулировании, опыте развития местного самоуправления в зарубежных государствах, изучение положительного опыта и его использование при формировании научных подходов к развитию местного самоуправления в России и т. д.

Наука муниципального права изучает понятие отрасли муниципального права, ее место в правовой системе России, содержание норм и институтов муниципального права, их значение и роль в осуществлении функций местной публичной власти. Данная наука имеет свой собственный предмет, который включает российский и зарубежный опыт местного самоуправления, правовые основы местного самоуправления, научные труды, нормативные акты о местном самоуправлении разного уровня, в том числе международные.

Достижения науки муниципального права имеют большое практическое значение, поскольку, как правило, максимально приближены к реалиям, а потому могут служить основой для формирования правовой базы, регламентирующей местное самоуправление.

Наука муниципального права зиждется на таких источниках, как практическая деятельность органов местного самоуправления и населения по реализации форм непосредственной демократии; нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления; научные и учебные издания российских и зарубежных ученых; материалы научно-практических конференций по проблемам местного самоуправления, а также судебная практика по проблемам местного самоуправления.

Здесь немаловажную роль играют юридические прецеденты, к которым относятся решения высших судебных инстанций по вопросам, связанным с организацией и функционированием местного самоуправления. Де-юре правовые позиции Конституционного Суда РФ не являются источником права, но де-факто они обязательны и для правоприменителей, и для законодателя при разработке проектов законов, вносящих изменения и дополнения в действующие законы, нормы которых признаны неконституционными. В этой связи велика вероятность отнесения такого рода актов к источникам муниципального права. Кроме того, судебные решения могли бы стать дополнительным средством обеспечения исполнения законов в случаях их массового нарушения, что зачастую наблюдается в последнее время.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как высшего органа конституционной юстиции имеют важнейшее значение для организации и функционирования местного самоуправления в России. Конституционный Суд РФ оказал существенное влияние на формирование финансово-экономических, территориальных, компетенционных, организационных основ местного самоуправления.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ, принятые в сфере местного самоуправления, активно обсуждаются в научных трудах российских ученых, на научных конференциях и круглых столах. Решения этого суда являются как самостоятельными объектами научных исследований, так и используются в качестве аргументов в обоснование позиции ученых различных научных школ [4–7].

Следует согласиться с Н. С. Бондарь, который отметил, что «одновременно КС РФ — не только потребитель, но и генератор научных идей, он самым непосредственным образом участвует в их формировании, выступает действенным фактором развития российской конституционно-правовой науки, а практика конституционного правосудия представляет собой онтологический компонент конституционной юриспруденции. Этим во многом как раз и предопределяются как место КС РФ в системе конституционной юриспруденции, так и особая, нормативно-доктринальная природа его решений и, соответственно, возможности влияния на развитие всей системы современной юриспруденции. Речь идет не только о том, что КС РФ воздействует на юридическую науку посредством своих решений как носителей конституционно-правовой и иной информации по различным вопросам государственно-правового развития, но он еще и ставит перед конституционной юриспруденцией существенные практически значимые теоретические задачи, а посредством своей практики обогащает и развивает ее содержание» [8].

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», говоря о юридической силе решений Конституционного Суда Российской Федерации, указывает, что «акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу... В случае, если решением Конституционного Суда Российской Федерации нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из решения Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации» [9].

Н. А. Богданов, например, считает: «указанные решения не являются источниками права, поскольку в них отсутствует такой квалифицирующий признак, как нормативность. Вместе с тем они являются источниками науки» [10]. Не вдаваясь в дискуссию относительно принадлежности реше-

ний Конституционного Суда РФ к источникам муниципального права как отрасли, можно согласиться с автором, что источником науки муниципального права они все же являются.

Конституционный Суд РФ имеет право, не меняя букву закона, наполнять его новым содержанием, новым смыслом исходя из современных реалий и направлений реализуемой государственной политики. За годы проведения муниципальной реформы существенно изменились правовые основы местного самоуправления, которые вошли в противоречие с демократическими преобразованиями, осуществляемыми согласно Конституции РФ. В этой связи правовые позиции Конституционного Суда РФ позволяют определить вектор развития местного самоуправления в российском государстве, что в свою очередь дает стимул для формирования научных подходов.

Сложная политическая ситуация в стране влияет на интерпретацию Конституции РФ при разработке федерального законодательства. Так, например, дополнительные ограничения права на свободу выражения мнения, публичных мероприятий, свободу объединений, сужение сферы применения института свободных выборов свидетельствуют об ограничительном толковании действия принципов демократии и народовластия. В то же время «законодательные изменения, в основном поддерживаемые в интерпретациях Конституционного Суда, направлены на централизацию публичной власти, обеспечение ее единства и иерархичности при недостаточном учете потенциала конституционных принципов федерализма и самостоятельности местного самоуправления. Таким образом, дефекты российской политической системы имеют своим следствием преобладание идей политической целесообразности над конституционными идеалами» [11, с. 15].

Вместе с тем отметим, что наука муниципального права, законодательство и правоприменительная практика развиваются параллельно друг другу. Представляется, что именно на науке муниципального права должно базироваться законодательство в сфере местного самоуправления и формироваться правоприменительная практика. В действительности же наука подстраивается под политические потребности, что идет вразрез с конституционными положениями.

Законодатель, принимая законы, не прислушивается к мнению представителей науки, не учитывает прогнозы и доводы ученых, игнорирует доктринальные источники, не привлекает экспертов к разработке проектов законов, что явно не способствует качеству законотворческой деятельности, о чем свидетельствуют постоянные бессистемные изменения и дополнения в базовый закон о местном самоуправлении [12].

Реформирование местного самоуправления в России — процесс сложный и многогранный. Вместе с тем изменения, коснувшиеся организационной, компетенционной и территориальной основ местного самоуправления, свидетельствуют о существенном ограничении самостоятельности местного самоуправления, что противоречит закрепленному конституционному принципу самостоятельности. Местное самоуправление — конституционная ценность, представляющая собой одну из основ конституционного строя, является важнейшим институтом демократии и элементом правового государства.

Конституционный Суд РФ берет на себя роль генератора научных идей, поскольку, формируя правовые позиции, он дает оценку федеральным законам на предмет соответствия их Конституции РФ и предоставляет представителям научного сообщества повод для размышления и дискуссий. Не случайно Конституционный Суд в научной литературе называют «научно-исследовательской лабораторией».

Благодаря Конституционному Суду РФ термин «публичная власть» был введен в конституционно-правовой категориальный аппарат, поскольку в законодательстве он отсутствовал. Публичную власть Конституционный Суд РФ определил в качестве родового понятия по отношению ко всем административно-территориальным уровням организации населения в Российской Федерации. Например: Постановления Конституционного Суда РФ: от 19 мая 1998 г. № 15-П // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491; от 10 июня 1998 г. № 17-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002; от 23 марта 2000 г. № 4-П // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429; от 11 апреля 2000 г. № 6-П // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774; от 15 января 2002 г. № 1-П; от 9 июля 2002 г. № 12-П // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909; от 13 мая 2004 г. № 10-П // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2094; от 29 ноября 2004 г. № 17-П // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

Конституционный Суд признал местное самоуправление низовым уровнем публичной власти, что обусловило порядок взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления в дальнейшем.

Конституционный Суд РФ зачастую вставал и встает на защиту местного самоуправления. Так, например, в одном из постановлений от 18.07.2018 № 33-П/2018 Конституционный Суд РФ указал, что «завершение финансового года и прекращение действия бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования текущего финансового года само по себе не является основанием для прекращения принятых на себя субъектом Российской Федерации расходных обязательств и не может служить поводом для отказа в обеспечении их принудительного исполнения в рамках существующих судебных процедур» [13]. Иное означало бы невозможность удовлетворения имущественных требований муниципального образования к субъекту Федерации на том формальном основании, что «они предъявлены за пределами финансового года, в течение которого соответствующие бюджетные обязательства подлежали исполнению, и тем самым создавало бы — вопреки требованиям статей 8, 12, 19, 46) и 130–133 Конституции — предпосылки для произвольного, путем затягивания перечисления бюджетных средств, уклонения субъекта РФ от своих функций и обесмысливало бы судебную защиту по такого рода вопросам». Конституционный Суд РФ отметил, что «отказ судебных органов от обеспечения принудительного исполнения расходных обязательств, принятых на себя Забайкальским краем, лишь по мотиву предъявления требований о взыскании денежных сумм за пределами финансового года, в котором они подлежали перечислению согласно закону Забайкальского края о бюджете на соответствующий год, свидетельствует о том, что пункту 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации — в нарушение статей 8 (часть 2), 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации — был придан смысл, противоречащий не только установленному данным Кодексом в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принципу самостоятельности бюджетов (статья 31), но и конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления, в том числе в управлении муниципальной собственностью, формировании и исполнении местного бюджета, а также конституционному праву граждан на осуществление местного самоуправления».

Это означает, что завершение финансового года и прекращение действия бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования текущего финансового года само по себе не является основанием для прекращения принятых на себя субъектом РФ расходных обязательств и не может служить поводом для отказа в обеспечении их принудительного исполнения в рамках существующих судебных процедур. В противном случае было бы невозможно удовлетворить имущественные требования муниципального образования к субъекту РФ только лишь на формальном основании, что они предъявлены за пределами финансового года, в течение которого соответствующие бюджетные обязательства подлежали исполнению, т. е. судебная защита по таким вопросам была бы бессмысленна.

Вместе с тем имеются и правовые позиции Конституционного Суда РФ, которые вызывают разногласия между судьями Конституционного Суда РФ. Постановлением от 1 декабря 2015 г/ № 30-П [14] Конституционный Суд дал оценку конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области».

Конституционный Суд признал оспоренные положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они: предполагают возможность воспроизведения законами субъектов РФ как альтернативных вариантов, так и единственно возможного варианта порядка формирования представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных образований — муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, сопоставимы с городскими округами; не допускают воспроизведение законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских поселений, а также тех городских поселений, которые не относятся к указанным в предыдущем абзаце городским поселениям, и не могут ограничивать возможность предусмотреть в уставах этих муниципальных образований избрание главы поселения

на муниципальных выборах, а также самостоятельно определить место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления соответствующего поселения; при воспроизведении законами субъектов РФ конкретного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к одному и тому же виду муниципальных образований, предполагают применение нормативно закрепленных критериев определения состава таких муниципальных образований, отражающих объективные особенности осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение; во всяком случае допускают возможность такого воспроизведения как единственно возможного варианта применительно к муниципальному образованию, которому непосредственно или в составе определенной категории муниципальных образований федеральным законом придан специальный (особый) правовой статус, влияющий на осуществление местного самоуправления на данной территории, а также применительно к административному центру (столице) субъекта Российской Федерации; не предполагают вхождение в состав представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Конституционный Суд также признал не противоречащими Конституции РФ оспоренные положения Закона Иркутской области. В случае формирования в каком-либо муниципальном образовании органов местного самоуправления вопреки выявленному в настоящем Постановлении конституционно-правовому смыслу оспоренных норм эти органы местного самоуправления продолжают функционировать до конца срока, на который они были избраны (сформированы). Входящие в состав представительного органа муниципального района главы поселений, избранные представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, подлежат замене представителями из числа депутатов представительных органов поселений. Если в устав сельского поселения на момент вступления настоящего Постановления в силу не внесены изменения, предусматривающие в соответствии с законом субъекта РФ способ замещения должности главы сельского поселения, соответствующие сельские поселения вправе сохранить прежнюю модель структуры органов местного самоуправления, применявшуюся ими до принятия соответствующего закона субъекта РФ. Вместе с тем свое несогласие с принятым постановлением Конституционного Суда РФ выразили Н. С. Бондарь и А. Н. Кокотов, изложив особое мнение.

Таким образом, несмотря на различные решения Конституционного Суда РФ, иногда небесспорные, принимаемые им в сфере местного самоуправления, можно говорить об их существенном влиянии на развитие местного самоуправления и науки муниципального права.

Как справедливо отмечает Н. С. Бондарь: «Решения Конституционного Суда должны вытекать не из политической логики муниципальных реформ, а из самой Конституции как единого правового документа, воплощающего высшие начала и ценности государственной организации общества и самоорганизации населения, его социально-политического и экономического самоуправления» [15, с. 229].

#### **Библиографический список**

1. Тагирова И. А. Муниципальное право как самостоятельная отрасль права и его соотношение с конституционным правом // *Аллея науки*. 2017. Т. 1, № 8. С. 304–308.
2. Ибрагимов О., Чихладзе Л. Т. Муниципальное право как комплексная отрасль права // *Universum: экономика и юриспруденция*. 2018. № 2 (47). С. 21–23.
3. Пучкова Е. С. Место муниципального права в системе российского права // *Право и общество*. 2012. № 4 (4). С. 61–63.
4. Аничкин Е. С., Казанцева О. Л. Местное самоуправление как конституционная ценность в решениях Конституционного Суда РФ // *Алтайский юридический вестник*. 2013. № 4 (4). С. 19–24.
5. Александрова М. А. Правовой статус решений Конституционного Суда Российской Федерации // *Юридический мир*. 2015. № 4. С. 10–14.
6. Беляева О. М. О юридическом значении позиций (решений) Конституционного Суда РФ в правотворчестве и толковании права // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2013. № 12. С. 60–64.

7. Малюшин А. А. Прецедентное значение правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 36–38.
8. Бондарь Н. С. Конституционное правосудие и развитие конституционной юриспруденции в России // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 35–46.
9. О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=10439>.
10. Богданов Н. А. Конституционный Суд Российской Федерации в системе конституционного права // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 3. С. 66–67.
11. Гриценко Е. В. Местное самоуправление в России все-таки состоялось // Петербургский юрист. 2016. № 1.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
13. «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» : Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П // СПС Гарант.
14. Постановление Конституционного Суда от 1 декабря 2015 г. № 30-П // СПС Гарант.
15. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М., 2008.