



ГУМАНИТАРНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

ГУМАНИТАРНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ
КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Монография

Тюмень
ТюмГУ-Press
2024

УДК 342.4(470+571)
ББК Х400.2(2Рос)
Г945

Авторы:

*Н. С. Бондарь, В. И. Крусс, Г. Н. Чеботарев, Е. С. Шугрина, К. А. Ишеков,
М. А. Липчанская, Е. В. Бердникова, А. В. Саленко, Н. А. Филиппова, Д. А. Авдеев,
С. А. Васильев, А. С. Сухоруков, Д. О. Тепляков, Е. Г. Сеченова, Д. А. Кириллов,
О. П. Еланцева, Т. В. Акилина, М. С. Карамышева*

Рецензенты:

Н. М. Добрынин — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета, заслуженный юрист Российской Федерации

В. В. Гриб — доктор юридических наук, профессор, академик Российской академии образования, заместитель секретаря Общественной палаты Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации

Гуманитарный потенциал Конституции Российской Федерации : монография / Н. С. Бондарь, В. И. Крусс, Г. Н. Чеботарев [и др.] ; под ред. Г. Н. Чеботарева ; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Тюменский государственный университет, Институт государства и права. — Тюмень : ТюмГУ-Press, 2024. — 240 с. — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-400-01777-3

Монография посвящена анализу гуманитарного потенциала Конституции Российской Федерации, проблемам конституционализации традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Ценностные ориентиры Конституции РФ рассматриваются прежде всего через призму приоритета духовного над материальным. Исследуются вопросы нормативного закрепления духовно-нравственных ценностей в действующем законодательстве.

Адресована научным работникам, аспирантам, студентам, а также всем, кто интересуется проблемами и перспективами духовно-нравственного развития российского общества.

УДК 342.4(470+571)
ББК Х400.2(2Рос)

ISBN 978-5-400-01777-3

© Тюменский государственный университет, 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
Раздел I. ЦЕННОСТНЫЕ ОРИЕНТИРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРЕОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ	7
ГЛАВА 1. Деконструкция культурного кода и конституционное преобразование России	7
ГЛАВА 2. Правосудие в поиске справедливости: сочетание формально-юридических и нравственно- этических ориентиров.....	31
ГЛАВА 3. Идеологическая функция Конституции Российской Федерации.....	46
ГЛАВА 4. Традиционные российские духовно- нравственные ценности в системе конституционных ценностей.....	56
Раздел II. ТРАДИЦИОННЫЕ РОССИЙСКИЕ ДУХОВНО- НРАВСТВЕННЫЕ ЦЕННОСТИ	71
ГЛАВА 1. Гражданственность в системе традиционных духовно-нравственных ценностей: конституционно- правовое измерение	71
ГЛАВА 2. Культурная и гражданская идентичность как часть правовой традиции и ценностных оснований русской государственности	82
ГЛАВА 3. Генезис идеи равенства как нравственной основы построения в России справедливого общества	90
ГЛАВА 4. Свобода мирных собраний — конституционная ценность правового государства	106
ГЛАВА 5. Местное самоуправление как конституционная ценность.....	118

Раздел III. КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ТРАДИЦИОННЫХ РОССИЙСКИХ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ ...	133
ГЛАВА 1. Проблемы правового обеспечения традиционных духовно-нравственных ценностей в России	133
ГЛАВА 2. Гуманитарный потенциал конституционного права на физическую неприкосновенность человека в условиях современных геномных технологий.....	148
ГЛАВА 3. Традиции и право в обеспечении культурной самобытности современных кочевников Севера и Арктики в России.....	163
ГЛАВА 4. О проблеме законодательной реализации конституционно-правового запрета на пропаганду религиозного превосходства	173
ГЛАВА 5. Особенности реализации государственной конкурентной политики в Российской Федерации в призме формирования конституционных ценностей.....	185
ГЛАВА 6. Правовые основы гарантирования семейных ценностей в процессе реинтеграции населения Крымского полуострова в состав России	202
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	212
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	236

в целом». Исходя как из преамбулы, так и из содержания ст. 31 Конституции РФ, которые получили развитие в рамках судебного толкования в практике Конституционного суда России, можно сделать вывод о том, что свобода мирных собраний в качестве конституционной ценности играет важнейшую роль для обеспечения гражданского мира и согласия, реализация данной свободы должна проходить на основе конституционных принципов недопустимости злоупотребления правами и свободами человека и гражданина, на основе юридического равенства, а также обоснованности (необходимости) и соразмерности (пропорциональности) всех возможных ограничений, налагаемых законодательно на свободу мирных собраний, которые не могут посягать на основное содержание данного конституционного права и препятствовать открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных мероприятий.

Глава 5

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ

О конституционных ценностях стали активно говорить и писать в начале 2000-х годов. Эта проблематика появилась и в названиях конференций¹, диссертационных исследований и различных публикациях. В практике Конституционного суда РФ также получает распространение ценностный подход к толкованию права, т. е. интерпретация содержания конституционных норм в качестве конституционной ценности, когда отдельным положениям Конституции РФ Конституционным судом РФ придается конституционно-ценностное значение с учетом социально-исторических условий их реализации, т. е. поддерживаются баланс между конкурирующими правоотношениями, стабильность правоприменительной практики, создаются ориентиры, не-

¹ См., напр.: Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы международной научно-теоретической конференции 4–6 декабря 2008 г. Москва, 2009. В 2 томах; Демократические ценности в международном и национальном конституционном измерении. Материалы и доклады XI Международной научно-практической конференции / под ред. В. В. Полянского, В. Э. Волкова. Самара, 2016. 484 с.

обходимые для обеспечения устойчивого демократического и правового развития государства¹.

Следует констатировать, что ученые писали и о местном самоуправлении как о конституционной ценности, но подобных публикаций не так много. Чаще всего в этих работах говорится о понятии, признаках местного самоуправления, взаимодействии местного самоуправления с гражданским обществом или местным сообществом, органами государственной власти².

¹ См., напр.: Судебная практика в современной правовой системе России: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. Москва, 2017. 432 с.; Зорькин В. Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 3–14; Маврин С. П. Конституционные ценности и их роль в российской правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 3. С. 6; Гаджиев Г. А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). Москва, 2013. С. 312–313; Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Москва, 2014. Вып. 2; Малый А. Ф., Пермиловский М. С. Функции конституционной аксиологии // Мировой судья. 2015. № 8. С. 9–14; и др.

² Бондарь Н. С. Конституционные ценности — категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6. С. 1–11; Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Правосудие: ориентация на Конституцию: монография. Москва, 2018. 224 с.; Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Сильное местное самоуправление — сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62–74; Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 14–42; Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Местное самоуправление как демократическая ценность российской государственности // В сб.: Демократические ценности в международном и национальном конституционном измерении. Материалы и доклады XI Международной научно-практической конференции / под ред. В. В. Полянского, В. Э. Волкова. 2016. С. 83–91; Костюков А. Н. Народовластие как конституционная ценность // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 3–8; Кожевников О. А. Местное самоуправление как конституционная ценность: от истоков к современному состоянию // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 4 (92). С. 49–56; Тимофеев Н. С. Соборность и общинность в развитии местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 59–65; Тимофеев Н. С. Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России (статья первая) // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 52–63; Чихладзе Л. Т., Ларичев А. А. 2020. Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. Вып. 2. С. 273–292; Шургина Е. С. Местное самоуправление на весах конституционных ценностей // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2.

Некоторые ученые исследовали местное самоуправление как идеал, как мечту и даже как сон¹. По образному выражению Н. С. Тимофеева, «местное самоуправление — это мечта. С ним связывают надежды, его проклинают и отрицают, когда они не реализуются, и стараются в очередной раз реформировать. Местное самоуправление — не только факт, реализуемый через естественное и позитивное право. Это прежде всего идея, связанная и с инициативой, растущей снизу вверх, исходя из обычаев, традиций и позитивных ожиданий. Одновременно местное самоуправление — это развитие под влиянием сверху вниз, определяемым ценностными представлениями людей, возглавляющих государство. Именно от характера взаимодействия этих векторов зависит содержание местного самоуправления, реализуемое через конституционную модель каждого государства с учетом влияния предшествующего периода».

О местном самоуправлении как о конституционной ценности регулярно говорится и в текстах решений Конституционного суда РФ, причем, выявляются его отдельные составляющие, говорится о поиске баланса между этими элементами либо между иными конституционными ценностями².

Например, в Постановлении Конституционного суда РФ от 11.11.2003 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» говорится, что из конституционной природы Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие челове-

С. 21–31; Шугрина Е.С. Безопасность города как результат баланса разных интересов и ценностей // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 3. С. 3–7; Шугрина Е. С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Муниципальная власть. 2016. № 1. С. 34–36; Шугрина Е. С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юридический мир. 2016. № 2. С. 16–21; Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е. С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2015. 240 с.

¹ Гриценко Е. В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6. С. 17–43; Тимофеев Н. С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 52–58.

² О соотношении местного самоуправления с иными конституционными ценностями более подробно см.: Шугрина Е. С. Местное самоуправление на весах конституционных ценностей // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2. С. 21–31.

ка, равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства (ст. 7, ч. 1; ст. 19, ч. 2; ст. 130, ч. 1, Конституции Российской Федерации), вытекает необходимость достижения баланса конституционных ценностей, получающих воплощение в гарантированности принципа финансовой самостоятельности муниципальных образований, с одной стороны, и выравнивании уровня их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства, с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, — с другой.

В Определении Конституционного суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подчеркивается, что правовое регулирование, позволяющее оперативно проводить территориальные изменения, непосредственно не затрагивающие интересы населения соответствующих муниципальных образований, призвано обеспечить баланс конституционных ценностей, которые связаны с участием местных сообществ в решении вопросов, касающихся определения пространственной сферы реализации права на осуществление местного самоуправления, с одной стороны, и необходимостью рациональной территориальной организации муниципальной власти, позволяющей населению самостоятельно и эффективно решать вопросы местного значения на конкретной территории, — с другой.

В Определении Конституционного суда РФ от 18.09.2014 № 1818-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куланова Вячеслава Геннадьевича на нарушение его конституционных прав п. 9 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» обращается внимание на то, что оспариваемое законоположение, направленное на обеспечение баланса таких конституционных ценностей, как предоставление гражданам достоверной информации, позволяющей реализовать их право на осуществление местного самоуправления, и защита правомерных интересов органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, интересов муниципальной службы, заключающихся, в частности, в поддержании доверия к муниципальной власти.

В Постановлении Конституционного суда РФ от 23.11.2021 № 50-П «По делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 40 и п. 6 ч. 1 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также п. 2 ст. 27 Закона Санкт-Петербурга

«Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А. А. Афиногенова, В. А. Вольского и других» говорится о важности и необходимости поддержания баланса конституционных ценностей, к которым относится самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12 Конституции Российской Федерации), проявляющаяся в том числе в самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления.

Особенно следует выделить решение Конституционного суда по так называемому Иркутскому делу. В Постановлении Конституционного суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» подчеркивается, что федеральный законодатель, определяя на основе баланса конституционных ценностей и общенациональных интересов наиболее эффективный в конкретных исторических условиях организационно-правовой механизм достижения конституционных целей с участием всех уровней публичной власти, вправе не только выбирать оптимальные, на его взгляд, на данном этапе варианты (способы) формирования органов местного самоуправления, но и осуществлять разграничение относящихся к установлению общих принципов организации местного самоуправления полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Далее констатируется, что ст. 12 Конституции Российской Федерации, как бы признавая «негосударственные» начала местного самоуправления, позволяет выявить специфическую, муниципально-правовую природу соответствующего уровня властеотношений, которые определенной своей стороной (самоуправленческой) вторгаются одновременно и в систему институтов гражданского общества. Но это не может служить основанием для отрицания конституционной ценности осуществления посредством местного самоуправления функций государства на соответствующем территориальном уровне, что, однако, не предполагает лишения местного самоуправления — под предлогом его признания институтом государственности — собственных сущностных характеристик. В этом плане как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную само-

стоятельность, с одной стороны, но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти — с другой. На этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и «негосударственных» (общественных) начал, что вытекает из правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, выраженной еще в Определении от 02.11.2000 № 236-О. Отсюда — достаточно широкие возможности государственной власти с учетом конкретного соотношения государственных и муниципальных начал, характеризующих верхний территориальный уровень местного самоуправления, определять порядок формирования органов местного самоуправления и иные элементы, относящиеся к структурной организации муниципальной власти на этом уровне.

Конституционный суд неоднократно отмечал, в частности, что реализация целей социального государства предполагает достижение баланса конституционных ценностей — самостоятельности местного самоуправления и гарантирования равенства социальных прав гражданам независимо от проживания в конкретном муниципальном образовании, — это требует как неукоснительного соблюдения финансовой самостоятельности муниципальных образований, так и выравнивания уровней их социально-экономического развития¹. Формирование эффективного организационного механизма достижения конституционных целей государства также определяется необходимостью соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления². Отсюда принципиальный вывод: самостоятельность местного самоуправления в ее конституционном понимании является ценностью и одной из важнейших содержательных характеристик суверенной демократической государственности России, и пренебрежение

¹ См.: абзац 3 п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 11.11.2003 № 16-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509; абзац 2 п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 15.05.2006 № 5-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 22. Ст. 2375; абзац 3 п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного суда РФ от 10.10.2013 1591-О // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 2014. № 3.

² См.: абзац 4 п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 18.05.2011 № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 22. Ст. 3239.

этой ценностью в условиях неделимости основ конституционного строя ставит под сомнение уверенное обеспечение всех прочих конституционно признаваемых интересов¹.

Таким образом, очевидно, что анализ сущности местного самоуправления как конституционной ценности тесно связан с анализом понимания местного самоуправления, его политико-правовой природы.

Можно констатировать, что если в начале 1990-х гг. местное самоуправление больше рассматривалось как самостоятельная деятельность граждан, то к 2020-му г. стали говорить о местном самоуправлении как о форме власти. На этом фоне бросается в глаза то, что в проекте Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» местное самоуправление было предложено рассматривать как форму самоорганизации граждан. Многие эксперты рассматривают это как полное выхолащивание сути местного самоуправления, низведение его до уровня территориального общественного самоуправления.

Одним из ключевых для понимания местного самоуправления как конституционной ценности является Постановление Конституционного суда РФ от 30.11.2000 № 15-П по «Курскому делу». В этом решении подчеркивалось, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Это, в частности, означает невозможность отказа от местного самоуправления (равно как и запрета, ликвидации местного самоуправления), поскольку местное самоуправление является одной из основ конституционного строя. Для изменения этой ситуации необходимо принимать новую конституцию (первая глава Конституции Российской Федерации не может быть изменена в силу прямого указания ст. 135 Конституции РФ).

В настоящее время понятие местного самоуправления можно раскрыть в следующих аспектах.

¹ См.: Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Сильное местное самоуправление — сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62–74; Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 14–42.

Во-первых, *местное самоуправление связано с правом граждан, местного сообщества* на самостоятельное заведование местными делами. В соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Кроме того, в ст. 133 Конституции РФ речь идет о запрете на ограничение прав местного самоуправления. Таким образом, в самой Конституции РФ фактически предусмотрены комплексные права местного самоуправления¹.

Во-вторых, местное самоуправление — это деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. В ч. 1 ст. 130 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определялось, что местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В-третьих, местное самоуправление — форма народовластия, т. е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти. В ч. 1, 2 ст. 3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих прин-

¹ Более подробно о составляющих комплексного права на местное самоуправление, на осуществление местного самоуправления или на участие в нем см.: Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом РФ. Москва, 2005. 592 с.; Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. Москва, 2004. 352 с.; Васильев В. И. Муниципальное право России. Москва, 2008. 848 с.; Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов, 2003. 280 с.; Шугрина Е. С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления: монография. Москва, 2008. 427 с.

ципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указано, что местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, действующим законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В-четвертых, местное самоуправление — *основополагающий принцип организации власти*, который наряду с принципом разделения властей (деление властей по горизонтали) определяет систему управления (деление властей по вертикали). В ст. 12 Конституции РФ указывается, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В особом мнении судьи Конституционного суда РФ А. Н. Кокотова по Иркутскому делу подчеркивается, что «местное самоуправление в его конституционном закреплении — это своеобразный "третий" уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации — это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге — в рамках единого конституционного пространства страны»¹.

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201512040002> (дата обращения: 06.10.2023).

Этот аспект подвергся довольно существенной трансформации, в том числе в связи с появлением в тексте Конституции РФ термина «публичная власть». Если в 1990-х гг. довольно много говорили об организационном обособлении местного самоуправления от государственной власти, то сейчас все большее признание получает формула функционального или компетенционного единства публичной власти. Действительно, сейчас на первое место выходят задачи, связанные с развитием территории, улучшением качества жизни граждан; очевидно, что решение этих задач предполагает согласованное взаимодействие разных уровней публичной власти.

Любопытно, что некоторые ученые указывали на это довольно давно. Например, В. И. Васильев говорил об этом еще в 1996 г., подчеркивая, что «хотя органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти с точки зрения структурно-организационной, они находятся в системе государственно-властных отношений с точки зрения функциональной»¹.

В-пятых, местное самоуправление — это институт организации и предоставления муниципальных услуг. Муниципальными услугами называются такие услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут определенную ответственность. При этом использование термина «муниципальные услуги» не означает, что их должны оказывать сами органы местного самоуправления. Но они отвечают за то, чтобы люди имели возможность получать их на территории муниципального образования. На этот аспект обращали внимание многие специалисты, однако четкую формулировку дал В. И. Васильев².

Следует напомнить, что о местном самоуправлении говорится в ст. 3, 12 Конституции РФ, которые в соответствии с ч. 1 ст. 16 Конституции РФ составляют основы конституционного строя Российской Федерации. Таким образом, местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован.

¹ См.: Васильев В. И. Комментарий к статье 12 // Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. Л. А. Окуньков. Москва, 1996. С. 49. Цит. по: Гриценко Е. В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6. С. 17–43.

² См.: Васильев В. И. Муниципальное право России. Москва, 2008. С. 55.

Н. С. Тимофеев обращает внимание на то, что «при существующей многоплановости понимания местного самоуправления мы руководствуемся не идеалом, которого нет, но к которому надо стремиться, а стремлением к недопущению отступления от принятых концепций как руководящих идей, ведущих замыслов, сочетающих и объясняющих различные виды публичной власти в системе единого народовластия. В общем плане следует опираться на ряд ключевых принципов, особенно принцип народовластия; принцип иерархии интересов; принцип определенности; принцип правомерных ожиданий; принцип недопущения конфликта интересов; принцип должного качества управления»¹.

В сфере местного самоуправления в последнее время наблюдается довольно серьезный запрос на справедливость. По мнению М. В. Преснякова, именно в ситуации конфликта, конкуренции конституционно-правовых ценностей наиболее рельефно проявляется категория справедливости². В сфере местного самоуправления мы именно это сейчас и наблюдаем. Н. Н. Алексеев в свое время сформулировал тезис: «Каждая реализованная ценность имеет право на полноту своего достойного существования и развития в пределах общей системы ценностей»³.

В муниципальном сообществе очень силен запрос на справедливое отношение к местному самоуправлению, что отчетливо проявляется в сфере государственного контроля за местным самоуправлением, его судебной защиты. Отрадно, что об этом стали говорить на разных федеральных площадках, прорабатывать возможные варианты решения накопившихся проблем.

Например, в информационно-аналитических материалах, подготовленных к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений», который проходил в ноябре 2023 г., приводится информация о размерах штрафов, наложенных на органы местного самоуправления и их должностных лиц, а также задолженностей по исполнению судебных решений.

¹ Тимофеев Н. С. Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России (статья первая) // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 52–63.

² Пресняков М. В. Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г. Н. Комковой. Москва, 2009. 384 с.

³ Алексеев Н. Н. Основы философии права. Санкт-Петербург, 1999. С. 124.

Так, если в 2019 г. сумма штрафов, наложенных на местные органы власти решениями контроль-надзорных органов, составляла 438,7 млн рублей, то в 2021 г. — 563,5 млн рублей. В 2022 г. сумма штрафов несколько снизилась и составила 489,4 млн рублей. Быстрыми темпами растет общая сумма штрафов, выплаченная по решениям контрольно-надзорных органов за счет средств местных бюджетов. Так, если в 2019 г. указанная сумма составляла 422 млн рублей, то в 2022 г. — 560 млн рублей. Общее же количество денежных средств, необходимых для исполнения всех судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления, в 2022 г. составило 226,5 млрд рублей. В 2019 г. данная сумма составляла 144,1 млрд рублей. Такая же тенденция прослеживается в связи с общим количеством судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления по поводу переданных отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации: если в 2019 г. таких решений было порядка 13,8 тыс., то в 2022 г. — больше 15 тыс.

Проблема не только в абсолютном количестве решений и наложенных взысканий, но еще и в том, что размер штрафов нередко превышает размер местных бюджетов (чисто арифметически задача не решается; суды и контрольно-надзорные органы фактически подменяют собой органы местного самоуправления, определяя, на что следует расходовать средства местного бюджета). Нередко принимаются решения, хоть и основанные на законе, но явно бессмысленные, а потому и воспринимаемые как мало справедливые (например, понуждают проложить дорогу к вымершему, но юридически существующему населенному пункту; обязывают построить муниципальную баню в условиях отсутствия централизованного водоснабжения и наличия в каждом доме собственной бани и т. п. — список подобных требований есть практически в каждом муниципальном образовании).

Более того, стали появляться и дела, связанные с привлечением к уголовной ответственности должностных органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных полномочий при отсутствии достаточного финансирования. Особенно остро этот вопрос сейчас стоит в сфере безнадзорных животных¹. В действующем Федеральном законе

¹ См., напр.: Москалев С. С., Семенов К. А. Особенности привлечения должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных учреждений к уголовной ответственности за вред, причиненный безнадзорными животными // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 2. С. 13–16; Шугрина Е. С. Пределы ответственности органов местного самоуправления в сфере обращения с

от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти отнесено установление порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них, организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, а также осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными (пп. 143–144 ч. 1 ст. 44). Причем согласно ч. 3 ст. 20 Федерального закона от 06.10.2023 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. На практике же получается, что за осуществление государственных полномочий при отсутствии достаточного финансирования к уголовной ответственности привлекают должностных лиц органов местного самоуправления¹. Причем, по мнению суда, органы местного самоуправления должны тратить собственные средства на исполнение отдельных государственных полномочий; ссылки на ч. 3 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ отклоняются.

Подобная ситуация является явно ненормальной, незаконной и несправедливой. Органы местного самоуправления становятся заложниками решений, принимаемых органами государственной власти, пробельности и противоречивости законодательства. И это несмотря на то, что в 2020 г. в ст. 132 Конституции РФ была добавлена третья часть, в которой говорится, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач

безнадзорными животными, или «Муниципалы НЕ отвечают за все» // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 2. С. 2–6.

¹ См., напр.: Приговор Ленского районного суда Республики Саха (Якутия) от 26.05.2022 № 1-48/202214; Апелляционное постановление Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 19.07.2022 по делу № 22-1267/2022; Постановление Ломоносовского районного суда г. Архангельска от 15.05.2015 г. по делу № 1-1/2015; постановление Булунского районного суда Республики Саха (Якутия) от 13.05.2015 г. по делу № 1-1/2015; Приговор Бежицкого районного суда города Брянска от 13.05.2021 по делу № 1-43/2021; Постановление Ломоносовского районного суда г. Архангельска от 15.05.2015 г. по делу № 1-1/2015; постановление Булунского районного суда Республики Саха (Якутия) от 13.05.2015 г. по делу № 1-1/2015 и др.

в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Иными словами, органы местного самоуправления являются равноправным уровнем публичной власти.

С целью исправления данной ситуации, восстановления в определенной степени справедливости (отвечая на запрос муниципального сообщества) в перечне поручений президента РФ, подписанном по результатам заседания Совета при президенте РФ по развитию местного самоуправления, говорится, в частности, что правительству РФ необходимо:

— рассмотреть вопрос о разработке механизмов оптимизации задолженности органов местного самоуправления и подведомственных им муниципальных организаций по уплате административных штрафов, наложенных по результатам осуществления государственного контроля (надзора), и по исполнительским сборам, проанализировать причины возникновения такой задолженности и ее неуплаты в установленные сроки и представить предложения по снижению рисков возникновения указанной задолженности;

— представить предложения по предоставлению органам местного самоуправления гарантий в целях компенсации дополнительных расходов, возникающих в связи с осуществлением переданных им отдельных государственных полномочий, в том числе административных расходов (расходов на оплату труда муниципальных служащих и материально-техническое обеспечение их деятельности) и расходов, возникающих в связи с исполнением судебных решений по вопросам реализации таких полномочий, и по созданию механизмов ограничения ответственности органов местного самоуправления за исполнение указанных полномочий только в объеме субвенций, переданных на их реализацию из федерального бюджета и (или) бюджетов субъектов Российской Федерации¹.

Судя по информации, прозвучавшей на заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации в ноябре 2023 г., действительно готовятся поправки в действующее законодательство, а также планируется отдельная большая и сложная работа с Генеральной прокуратурой РФ в части нормализации ситуации в сфере государственного контроля за местным самоуправлением.

¹ Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/71296> (дата обращения: 06.10.2023).

Местное самоуправление как самостоятельная конституционная ценность должна быть не только провозглашена в качестве таковой, но должна появиться и система нормативных правовых актов, регулирующих разные аспекты местного самоуправления, из совокупного содержания которых это должно следовать. И именно это является важной задачей современного этапа развития российского государства. Символично, что этот вопрос в очередной раз обсуждается в год 20-летия Федерального закона о местном самоуправлении и 30-летия Конституции РФ.

В одной из своих работ советский и российский ученый-правовед, академик РАН Т. Я. Хабриева справедливо отмечает в связи с этим: «Отмена даже некоторых конституционных положений может быть представлена как отказ от уже воспринятых конституционных ценностей. Это чревато дезориентацией субъектов права, в первую очередь граждан, разрушением того тонкого пласта конституционного правосознания, который сформировался и отражает идеи и взгляды, определявшие их поведение долгие годы»¹.

¹ Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. Москва, 2016. 320 с.

Научное издание

ГУМАНИТАРНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ
КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Монография

Редактор *А. С. Заплатин*
Верстка *Е. Г. Шмакова*
Печать *В. В. Торопов*



Подписано в печать 20.06.2024. Формат 60×84/16.
Усл. печ. л. 13,95. Тираж 200 экз. Заказ 88.

ТюмГУ-Press
625003, г. Тюмень, ул. Володарского, 6
Тел.: (3452) 59-75-34, 59-74-81
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru