

А. В. Никифорова

РОЛЬ И МЕСТО РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются некоторые вопросы, касающиеся возможности отнесения решений, принятых Конституционным Судом Российской Федерации, к источникам российского права, в целом, а также к источникам российского муниципального права, в частности. Автор, через призму анализа места и роли решений Конституционного Суда Российской Федерации в системе источников российского права, предлагает один из возможных вариантов разрешения данной дискуссии. После изучения в качестве примеров некоторых постановлений и определений с положительным содержанием Конституционного Суда Российской Федерации, предметом проверки которых являлись нормативно-правовые акты, содержащие в себе нормы муниципального права, автор указывает на то, что постановления, а также определения с положительным содержанием Конституционного Суда Российской Федерации о неконституционности или же конституционности нормативных актов, регулирующих вопросы местного самоуправления, вполне правомерно рассматривать в качестве источников российского муниципального права.

Ключевые слова: юриспруденция, Конституционный суд, источник, муниципальное право, решения, постановления, определения, место.

Муниципальное право представляет собой одну из важнейших отраслей российского права. Она весьма динамична и затрагивает целый ряд фундаментальных вопросов конституционно-правового развития современной России. Данные вопросы касаются: разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями; муниципальных полномочий по решению вопросов местного значения; территориальной организации местного самоуправления; местных финансов; муниципальной собственности; земельных отношений; статуса органов и должностных лиц местного самоуправления; других проблем, требующих неотложного решения для поступательного развития страны.¹

Вследствие этого предполагается, что в целях успешного разрешения всех указанных выше проблем, в рамках муниципального права должно оставаться как можно меньше спорных моментов, затрагивающих базовые составляющие любой отрасли права. В частности, в данной статье речь пойдет об источниках права и о

месте решений (постановлений и определений с положительным содержанием) Конституционного Суда РФ в системе источников муниципального права.

Вопрос о возможности признания решений Конституционного Суда источником права является дискуссионным не только для отрасли муниципального права. В отечественной науке отсутствует целостная концепция исследования места и роли решений Конституционного Суда в правовой системе Российской Федерации, по этому поводу встречаются лишь отдельные высказывания, не сопровождающиеся развернутой системой аргументации.² Так, одни авторы считают акты конституционной юрисдикции источником права, его отраслей в форме нормативно-правового акта (Е. А. Козлов, Б. А. Страшун), акта нормативного характера, общенормативного значения (М. С. Саликов) либо судебного прецедента (В.В. Лазарев). Другие квалифицируют как содержащие только официальную конституционную доктрину (Н. А. Богданова), как акты толкования, не создающие норм права, правоприменительные акты (В.

¹ Муниципальное право России/ под ред. А. Н. Костюкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 687 с.

² Курова Н. Н. Постановления Конституционного Суда РФ в системе источников права//Адвокат.- 2009.-№9. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

С. Нерсесянц) или акты преюдициального значения (Т. Г. Морщакова) либо как лишь акты оценки норм права (нормативного акта) с позицией конституционности (А. Д. Бойков).³ Следовательно, прежде чем решить, правомерно ли выделять среди источников муниципального права решения Конституционного Суда, необходимо определить место решений Конституционного Суда в самой правовой системе Российской Федерации, а также ответить на вопрос, могут ли вообще решения Конституционного Суда рассматриваться в качестве источника права.

Понятие источника права до недавнего времени рассматривалось в отечественной науке как принадлежащее «к числу наиболее неясных в теории права, поскольку не только нет общепринятого определения этого понятия, но даже спорным является сам смысл, в котором определяются слова «источник права».⁴ И даже позднее, в 1998 году, в кандидатской диссертации исследователя данного вопроса Т. В. Гуровой отмечается, что «в отечественной юридической науке отсутствует общепринятое понятие источника права».⁵

Однако на данный момент в общей теории права указанная проблема обрела несколько иной ракурс в связи с возникновением огромного количества определений и подходов к понятию источника права. В частности, М. Н. Марченко выделяет социальные, материальные, философские, формально-юридические источники права, подчеркивая, что последние выступают как вторичные источники права и являются наиболее распространенными и часто употребляемыми в силу широкой доступности формального понимания источника права и, следовательно, большей возможности их практического применения и значимости. Так, по формально-юридическим источникам права подразумевается «способ выражения (оформления) и закрепления нормы права как идеи о должном или допустимом в объективной действительности» либо как «то, где содержится норма права, то откуда юристы-практики черпают знания о нормах позитивного права».⁶

В. С. Нерсесянц указывает на существование материальных и формальных источников права, под первыми понимая «причины образования права, то есть все то,

что согласно соответствующему подходу, порождает позитивное право», а под вторыми - «официально определенные формы внешнего содержания права».⁷

В. М. Сырых под источником права подразумевает «способы выражения и доведения решений правотворческих органов о принятии соответствующих норм права до заинтересованных лиц».⁸

А. С. Пиголкин подчеркивает, что в правовой доктрине под источниками права понимаются «способы, с помощью которых государственная воля становится юридической нормой».⁹

М. И. Абдулаев различает несколько значений термина «источник права». Так, «в смысле технического термина под источником права понимаются способы выражения юридических норм, действующих в каждом обществе. Это нормотворческая деятельность государства и уполномоченных им организаций. С другой стороны, под источниками права могут быть поняты и средства познания самого права, то есть то, откуда мы черпаем наши знания о праве. Источниками права могут быть и объективные факторы материального характера, определяющие само содержание правовых норм». Также он выделяет и общее понятие источников права - «внешние формы выражения (установления) правовых норм».¹⁰

А. Б. Венгеров, отмечая синонимичность понятий «форма права» и «источник права», подразумевает под ними «объективированное закрепление и проявление содержания права в актах государственных органов, решениях судов, договорах, обычаях и иных источниках».¹¹

Проанализировав указанные определения, невзирая на разнообразный подход ученых к понятию «источник права», можно выделить следующие характерные общие черты: - это всегда форма или способ выражения права (правовых норм); - данная форма выражения права должна быть издана официально.

Исходя из природы решений Конституционного Суда Российской Федерации, основные черты которых обозначены в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» №1-ФКЗ от 21 июля 1994 года, а именно: - решения исключительно вопросов права; - обязательность решений на всей территории Российской Федерации

³ Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного суда России. - М.: Городец, Формула права, 2003. URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1048.html (дата обращения 05.05.2011).

⁴ Кечекьян С.Ф. О понятии источника права // Уч. записки МГУ. Вып. 119. Труды юридического ф-та. - М., 1964. - Кн. 2. - С. 3.

⁵ Гурова Т.В. Источники российского права: автореф. дис.... к.ю.н. Саратов, 1998. - С. 5.

⁶ Марченко М. Н. Источники права: учеб. пособие. - М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008. - 760 с.

⁷ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. - М.: ИНФРА-М, 1999. - С. 400.

⁸ Сырых В. М. Теория государства и права. - М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. - 704 с.

⁹ Теория государства и права/ под ред. А. С. Пиголкина. - Москва: Юрайт-Издат, 2005. - 613 с.

¹⁰ Абдулаев М. И. Теория государства и права. - М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. - 623 с.

¹¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права. - М.: Юриспруденция, 2000. - 528 с.

Федерации для всех субъектов права; - многократность применения; - сфера действия в пространстве, времени и по кругу лиц аналогичная сфере решения нормотворческих органов, можно присоединиться к позициям тех ученых, которые считают, что решения Конституционного Суда Российской Федерации являются формой или способом выражения права. Если же принимать во внимание место Конституционного Суда РФ в системе государственной власти, в силу которого он выступает в качестве ведущей части механизма конституционного контроля, не поднадзорен никаким инстанциям и руководствуется при процедуре судопроизводства лишь Конституцией Российской Федерации и вышеуказанным ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», то становится очевидным, что он стоит на одном уровне с федеральными звеньями законодательной и исполнительной власти. Таким образом, решения Конституционного Суда присущ и второй признак источника права – официальность выражения права. Следовательно, решения Конституционного Суда Российской Федерации вполне можно рассматривать в качестве источника права.

Что касается места и роли решений Конституционного Суда в системе российского права, то данный вопрос также является весьма дискуссионным и одновременно одним из самых значимых вопросов современной юриспруденции. Представляется справедливым, что выводы, к которым приведут рассуждения о месте и роли решений Конституционного Суда в системе права, позволят с определенной достоверностью судить и о месте решений Конституционного Суда в системе источников муниципального права в том случае, если в ходе дальнейших изысканий первые правомерно будет отнести к таковым.

В современной юридической науке существует целый ряд подходов к определению места решений Конституционного Суда в системе права. Так, сторонники одного подхода рассматривают решения Конституционного Суда как конституционную доктрину, указывая на то, что: «Судебные доктрины Конституционного Суда Российской Федерации - это формулируемые при интерпретации конституционных и иных законодательных норм принципы в процессе рассмотрения и разрешения близких по характеру дел, при этом данные принципы являются общеобязательными в силу обязательности решений Конституционного Суда РФ».¹² Сторонники другого подхода относят решения

Конституционного Суда к правовым актам.¹³ Так, А. Е. Козлов среди источников права выделяет нормативно-правовые акты конституционного контроля (надзора), к числу которых относит решения конституционных судов.¹⁴ В свою очередь Д. В. Петрова отмечает, что решения Конституционного Суда Российской Федерации это такие правовые акты, которые принимаются Конституционным Судом Российской Федерации в пределах собственной компетенции в порядке конституционного судопроизводства, констатируют установление определенных фактов и обстоятельств, содержащих государственно-властное веление, а также имеют обязательный характер для субъектов права.¹⁵ Приверженцы следующего направления (В. С. Нерсесянц, О. Е. Кутафин) расценивают акты Конституционного Суда лишь как правоприменительные. В частности, Нерсесянц В. С. указывает на то, что по смыслу конституционного разделения властей акты всех звеньев судебной системы – судов общей, арбитражной и конституционной юрисдикции, несмотря на их внешние различия, - являются именно правоприменительными актами и только в этом качестве обязательны. Решение суда является лишь основанием (юридическим фактом), с которым законодатель (и действующее право) связывает определенные последствия (утраты силы акта, его неприменение судами и т.д.), но данные последствия – это уже заранее установленные законодателем нормы, а не нормы права, создаваемые самим судом.¹⁶ Одним из наиболее часто встречаемых подходов является рассмотрение решений Конституционного Суда в качестве судебных прецен-

¹² Тарибо Е.В. Доктрины Конституционного Суда Российской Федерации в сфере налогообложения (теоретический и практический аспекты): дис.... канд. юрид. наук. - М., 2005. - С. 13 - 14.

¹³ Конституционное право/ ответ. ред. А.Е.Козлов. М.: Издательство БЕК, 1997. – 464 с.; Страшун Б.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права//Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Ереван. Выпуск 4 (14) 2001 - 1 (15) 2002. С. 154-167; Петрова Д.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам его деятельности и конституционного судопроизводства: Дис.... канд. юрид. наук. Пенза, 2008. С. 9.

¹⁴ Конституционное право/ ответ.ред. А. Е. Козлов. - М.: Издательство БЕК, 1997. – 464 с.

¹⁵ Петрова Д.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам его деятельности и конституционного судопроизводства: дис.... канд. юрид. наук. - Пенза, 2008. - С. 9.

¹⁶ Нерсесянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права: сборник статей / Б.Н. Торопнин, Э. Серверэн, К. Гюнтер и др. М.: РАН. Институт государства и права, 1997. С. 38-40; Он же. У российских судов нет правотворческих полномочий // Судебная практика как источник права: Сборник. М.: Юристъ, 2000. С. 110-111, 186-189.

тов. Сторонниками данного подхода выступают Б. С. Эбзеев, Г. А. Гаджиев, С. В. Поленина, Л. В. Смирнов, В. Д. Зорькин. Так, последний отмечает, что «некоторые существенные признаки решений Конституционного Суда сближают их с прецедентами. Его решения распространяются не только на конкретный случай, но и на все аналогичные случаи и имеют официальный характер, делающий их реализацию обязательной на всей территории страны. Поскольку Конституционный Суд обладает самостоятельной правотворческой функцией, следует признать, что его решения приобретают прецедентный характер и становятся источниками права».¹⁷

В зарубежной юридической науке вопрос о месте актов конституционных судов также не нашел своего однозначного решения. Так, они рассматриваются как «имеющие силу закона (в таких странах как ФРГ и Литва), содержащие правоположения (Австрия), правовую доктрину (по сути – прецеденты) (Испания), как нормативные акты, являющиеся составной частью действующего права (Казахстан), как нормативно-правовые акты, акты нормативного характера (Азербайджан, Армения, Беларусь).¹⁸

Однако наиболее предпочтительной, на взгляд автора, является концепция отнесения решений Конституционного Суда к самостоятельным источникам права. В частности, причисление актов Конституционного Суда к прецедентам имеет свою слабую позицию в том, что данные акты общеобязательны для всех субъектов права, а не исключительно для нижестоящих судов при рассмотрении ими аналогичных дел, как это свойственно для судебных прецедентов. Не вполне конструктивно также видение решений Конституционного Суда в роли нормативных актов как источников права. Как справедливо отмечает Л. В. Лазарев «Конституционный Суд не считает свои решения нормативными актами, он лишь указывает на общность их определенных признаков (юридических свойств), которых нет у актов иных судов. Вместе с тем решения Конституционного Суда, в отличие от нормативных актов, во-первых, принимаются не с целью правового регулирования, а контролем за конституционно-правовым качеством действующего права, защиты Конституции... в-третьих, принимаются в процедуре не законотворчества, а конституционного судопроизводства, в-четвертых, принимаются в форме судебного

решения...».¹⁹ Если рассматривать все свойства решений Конституционного Суда как источников права, то можно обнаружить, что их нельзя в полной мере отнести ни к одному из существующих на сегодняшний день источников. Актам Конституционного Суда одновременно присущи отдельные свойства различных источников права. Таким образом, получается, что сочетая в себе черты иных источников права, но не относясь ни к одному из них, решения Конституционного Суда переходят на качественно иную ступень, становясь самостоятельным источником права. Данную позицию поддерживает и Н. В. Витрук, указывая на то, что «решения Конституционного Суда РФ занимают самостоятельное место в правовой системе и служат источником конституционного права и иных отраслей российского права, имеют общий характер и обязательны для всех субъектов права»²⁰, а также С. А. Авакьян, подчеркивающий, что «решения Конституционного Суда РФ носят принципиальное значение для понимания сущности конституционных норм и развития соответствующих общественных отношений, зачастую в них создаются новые нормы, без которых в дальнейшем применение имеющихся норм попросту невозможно».²¹

Подведя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что решения Конституционного Суда Российской Федерации вполне правомерно можно отнести к источникам российского права, в системе которого они являются самостоятельным источником.

Однако даже если решения Конституционного Суда Российской Федерации выступают в роли источника российского права, возможно ли с полной уверенностью утверждать, что они являются и источниками муниципального права?

Однозначного ответа на указанную дилемму у ученых, исследующих вопросы муниципального права, не существует. Часть ученых, таких как М. Н. Кудилинский, Н. А. Шевелева²², Н. М. Чепурнова²³, Н. С. Тимофеев²⁴, и ряд других признают и выделяют в качестве источника

¹⁹ Там же.

²⁰ Конституционное право Российской Федерации / Под общ. ред. Н. В. Витрука. - М.: Норма; ИНФРА-М, 2010. - С. 77.

²¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие. - 4-е изд. - М.: ИНФРА-М, 2010. Т. 1. С. 85.

²² Кудилинский М. Н., Шевелева Н. А. Муниципальное право России: учебник. – СПб.: Издательский Дом С. – Петерб. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С. – Петерб. гос. ун-та, 2005. - С. 21.

²³ Чепурнова Н. М. Муниципальное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие/Евразийский открытый институт. – М., 2007. – С. 40-41.

²⁴ Муниципальное право России: учеб./ отв. ред. С. А. Авакьян. - М.: Проспект, 2009. – С. 27.

¹⁷ Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного суда Российской Федерации// Журнал российского права. - 2004. - N 12. - С. 4.

¹⁸ Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного суда России. – М.: Городец, Формула права, 2003. URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1048.html (дата обращения 05.05.2011).

муниципального права решения Конституционного Суда Российской Федерации. Другие ученые, например, Ю. А. Дмитриев²⁵, В. Б. Зотов²⁶ вообще не упоминают о подобном источнике муниципального права.

Однако, все же вероятность положительного ответа на вопрос об отнесении к источникам муниципального права, под которыми большинство ученых понимает внешние формы выражения норм муниципального права, решений Конституционного Суда весьма высока. В пользу этого утверждения свидетельствует несколько аргументов. Во-первых, муниципальное право имеет исходную конституционную основу. Так, в Конституции Российской Федерации в ст. 12, 130-132 закреплена общая модель местного самоуправления, которая базируется на таких основных конституционных положениях, как: «1) организационное обособление органов местного самоуправления в системе органов государственной власти и взаимодействие с органами государственной власти (ст. 12 Конституции РФ); 2) самостоятельность населения как необходимое условие осуществления местного самоуправления и закрепление пределов такой самостоятельности (ст. 130-132); 3) осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации (ст. 131).²⁷ Поскольку в соответствии с п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации Конституции РФ, то вполне очевидно, что во всяком случае та часть решений Конституционного Суда, которая будет затрагивать дела о соответствии ст. 12, 130-132 Конституции РФ вышеуказанных законов и нормативных актов, будет являться источниками муниципального права. То же самое будет касаться и решений, содержащих в себе толкование вышеперечисленных статей Конституции РФ, так как согласно п. 5 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации. Во-вторых, как уже было указано, Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных

законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе и тех, которые содержат в себе нормы муниципального права. В соответствии с ч. 6 ст. 125 Конституции РФ нормативные правовые акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Следовательно, решение Конституционного Суда РФ о признании нормативного правового акта или его отдельного положения не соответствующими Конституции РФ имеет определенную нормативную природу²⁸, поскольку «отменяя правовую норму, суд фактически создает новую норму».²⁹ Данное положение можно отследить и в решении самого Конституционного Суда, в котором подчеркивается, что «решения Конституционного Суда Российской Федерации, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение».³⁰ Таким образом, решения Конституционного Суда о неконституционности или же конституционности нормативных актов, регулирующих вопросы местного самоуправления, на полном основании можно признать одним из источников муниципального права.

Следует отметить, что в целях определения векторов развития отрасли права необходимо также, помимо резолютивной части решений Конституционного Суда, учитывать важность и мотивировочной его части, поскольку зачастую последняя формулирует направления, в которых должно производиться совершенствование законодательства. Таким образом, решается не только конкретная проблема, поставленная перед Конституционным Судом в определенном деле, но и выявляются соответствующие правовые пробелы и коллизии в муниципальном праве,

²⁵ Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие/ под ред. Ю. А. Дмитриева. – М.: ООО «Издательство «Элит», 2007. – 440 с.

²⁶ Система муниципального управления/ под ред. В. Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2005. – 493 с.

²⁷ Муниципальное право России/ под ред. А. Н. Костюкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 687 с.

²⁸ Ображиев К. В. Решения Конституционного Суда РФ в системе формальных (юридических) источников российского уголовного права// Законы России: опыт, анализ, практика. – 2008 г. - № 6. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ Лившиц Р. З. Судебная практика как источник права// Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 7-8.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. №19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»//СЗ РФ. 1998. №25. Ст. 3004.

и возможные пути их разрешения. Представляется, что мотивировочная часть очень тесно связана с резолютивной, так как в первой аргументируется принятое решение, поэтому невозможно рассматривать постановляющую часть как что-то самостоятельное. Более того, мотивировочная часть содержит также положения, без которых резолютивная часть была бы непонятной, и они, безусловно, обладают обязательной юридической силой, как и постановляющая часть.³¹

В подтверждение всему вышеизложенному приведем в пример Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года №9-П³², которое вполне правомерно может быть отнесено к источникам муниципального права. Предметом его рассмотрения явились положения, содержащиеся в пункте 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, как допускающие формирование представительного органа муниципального района, во всех поселениях которого имеются представительные органы, из глав этих поселений и депутатов их представительных органов по инициативе представительного органа одного из поселений, поддержанной представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района.

Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать положения пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают возможность формирования представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, только в случае, если решение о переходе к такому способу формирования представительного органа муниципального района принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной террито-

рии, выявленного в порядке, устанавливаемом в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

Кроме того, Конституционный Суд в мотивировочной части постановления указывает на то, что данное положение не исключает необходимость совершенствования правового регулирования местного самоуправления, в том числе в порядке конкретизации федеральным законодателем правового механизма перехода от одного способа формирования представительного органа муниципального района к другому (включая возможность последующего возврата к избранию его депутатов на муниципальных выборах), в целях обеспечения полноты гарантирования конституционного права на местное самоуправление.

Таким образом, Конституционный Суд своим решением конкретизировал содержание части 5 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, что выразилось в введении дополнительной гарантии населению, как первичному субъекту местного самоуправления, возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых изменений касающихся жизненно важных интересов местного сообщества, а именно, при формировании представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования. Также Конституционный Суд также указал федеральному законодателю на имеющийся пробел в законодательстве о местном самоуправлении, и рекомендовал один из вариантов его устранения.

В качестве еще одного примера можно привести Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года №15-П.³³ Предметом рассмотрения данного постановления явились - применительно к возможности проведения на основе пропорциональной избирательной системы выборов в представительные органы сельских поселений – положения части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части, касающейся правомочия субъекта Российской Федерации

³¹ Конституционный судебный процесс: учебник для вузов / отв. ред. М. С. Саликов. – М.: Норма, 2004. – 416 с.

³² Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года №9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова». Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года №15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана». Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

устанавливать виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения, а также полномочия муниципального образования в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем определять в своем уставе ту избирательную систему, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании; а также положения части 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”, предусматривающие возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов, а также полномочия муниципального образования устанавливать в своем уставе один из этих видов избирательных систем.

Конституционный Суд Российской Федерации постановил «признать положения части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”... не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения - по своему конституционно-правовому смыслу - связывают возможность проведения выборов в представительные органы сельских поселений на основе пропорциональной избирательной системы с определением в законе субъекта Российской Федерации условий применения того или иного вида избирательной системы в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств, признать положения частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”... не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку этими положениями сельским поселениям предоставляется возможность самостоятельно выбрать избирательную систему, наиболее соответствующую местным условиям. Однако положения части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” были признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132, в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной

системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан».

Как видно из последнего положения Конституционный Суд РФ сыграл роль классического «негативного законодателя», что по большому счету является достаточно закономерным, поскольку «в понятие «правотворчество» включается не только процесс создания, но и деятельность по их изменению и отмене».³⁴ Однако, если рассматривать указанные выше Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года №9-П и резолютивную часть Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года №15-П, касающуюся положения части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и положений частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области», то можно заметить, что они носят нормативный характер, поскольку предписывают четко установленные варианты понимания и применения, рассмотренных в них на предмет соответствия Конституции РФ норм законодательства о местном самоуправлении.

В качестве примера определения Конституционного Суда РФ, которое также можно отнести к источникам муниципального права, хотелось бы привести Определение Конституционного Суда РФ от 05 февраля 2009 года №250-О-П «По жалобе муниципального образования городского округа «Город Чита» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Так, в резолютивной части данного Определения были закреплены гарантии органов местного самоуправления при наделении их государственными полномочиями в определенной сфере деятельности. В частности, Конституционный Суд РФ определил, что «абзац второй пункта 1 статьи 8 Федерального закона “О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей” в системе действующего правового регулирования предполагает, что обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под

³⁴ Терюкова Е. Ю. Правовые акты в процессе осуществления конституционного правосудия: Дис....канд. юр. наук. М., 1999. - С. 11-12.

опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных нормативов после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, является государственным полномочием субъекта Российской Федерации, осуществляется исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации по месту жительства

таких детей и может быть возложено на органы местного самоуправления только с соблюдением установленного федеральным законом порядка наделения их соответствующими государственными полномочиями.

Конституционно-правовой смысл указанного законоположения, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике³⁵.

Таким образом, подводя итог всему вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что решения Конституционного Суда РФ вполне правомерно рассматривать в качестве источников муниципального права.

Библиография

1. Абдулаев М. И. Теория государства и права. - М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. – 623 с.
2. Венгеров А. Б. Теория государства и права. - М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
3. Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного суда Российской Федерации// Журнал российского права. - 2004. - N 12. - С. 4.
4. Конституционный судебный процесс: учебник для вузов /отв. ред. М. С. Саликов. – М.: Норма, 2004. – 416 с.
5. Кудилинский М. Н., Шевелева Н. А. Муниципальное право России: учебник. – СПб.: Издательский Дом С. – Петерб. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С. – Петерб. гос. ун-та, 2005. - С. 21.
6. Курова Н. Н. Постановления Конституционного Суда РФ в системе источников права[Электронный ресурс]// Адвокат.- 2009.-№9. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного суда России. [Электронный ресурс]/ М.:Городец, Формула права, 2003. //URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1048.html (дата обращения 05.05.2011).
8. Марченко М. Н. Источники права: учеб. пособие. – М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008. – 760 с.
9. Муниципальное право России/ под ред. А. Н. Костюкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 687 с.
10. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. - М.: ИНФРА-М, 1999. - С. 400.
11. Ображиев К. В. Решения Конституционного Суда РФ в системе формальных (юридических) источников российского уголовного права [Электронный ресурс]// Законы России: опыт, анализ, практика. – 2008 г. - N 6. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Сырых В. М. Теория государства и права. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. – 704 с.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года №9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова». [Электронный ресурс] Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 05 февраля 2009 года №250-О-П «По жалобе муниципального образования городского округа «Город Чита» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года №15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана». [Электронный ресурс] Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Определение Конституционного Суда РФ от 05 февраля 2009 года №250-О-П «По жалобе муниципального образования городского округа «Город Чита» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». [Электронный ресурс] Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

References (transliteration)

1. Abdulaev M. I. Teoriya gosudarstva i prava. - M.: ZAO «Izdatel'stvo «Ekonomika», 2006. – 623 s.
2. Vengerov A. B. Teoriya gosudarstva i prava. - M.: Yurisprudentsiya, 2000. – 528 s.
3. Zor'kin V. D. Pretsedennyi kharakter resheniy Konstitutsionnogo suda Rossiyskoy Federatsii// Zhurnal rossiyskogo prava. - 2004. - N 12. - S. 4.
4. Konstitutsionnyy sudebnyy protsess: uchebnyy dlya vuzov /otv. red. M. S. Salikov. – M.: Norma, 2004. – 416 s.
5. Kudilinskiy M. N., Sheveleva N. A. Munitsipal'noe pravo Rossii: uchebnyy. – SPb.: Izdatel'skiy Dom S. – Peterb. gos. un-ta, Izdatel'stvo yuridicheskogo fakul'teta S. – Peterb. gos. un-ta, 2005. - S. 21.
6. Kurova N. N. Postanovleniya Konstitutsionnogo Suda RF v sisteme istochnikov prava[Elektronnyy resurs]//Advokat.- 2009.-№9. Dostup iz sprav.- pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus».
7. Lazarev L. V. Pravovye pozitsii Konstitutsionnogo suda Rossii. [Elektronnyy resurs]/ M.:Gorodets, Formula prava, 2003. //URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1048.html (data obrashcheniya 05.05.2011).
8. Marchenko M. N. Istochniki prava: ucheb. posobie. – M.: TK Velbi, izd-vo Prospekt, 2008. – 760 s.
9. Munitsipal'noe pravo Rossii/ pod red. A. N. Kostyukova. – M.: YuNITI-DANA: Zakon i pravo, 2007. – 687 s.
10. Nersesyants V. S. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva. - M.: INFRA-M, 1999. - S. 400.
11. Obrazhiev K. V. Resheniya Konstitutsionnogo Suda RF v sisteme formal'nykh (yuridicheskikh) istochnikov rossiyskogo ugolovnogo prava [Elektronnyy resurs]// Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. – 2008 g. - N 6. Dostup iz sprav.- pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus».
12. Syrykh V. M. Teoriya gosudarstva i prava. – M.: ZAO Yustitsinform, 2007. – 704 s.