

УДК 342.7

**Бондарь Н. С.,**

*судья Конституционного Суда РФ (2000–2020),
главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве РФ, заведующий кафедрой
муниципального права и природоохранного законодательства,
Южный федеральный университет, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ*

**Георгиева Т. П.,**

*заместитель председателя Ростовской-на-Дону городской Думы,
доцент кафедры муниципального права и природоохранного
законодательства ЮФУ, кандидат юридических наук*

ОТ ПРАКТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ — К НАУЧНОЙ ШКОЛЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Статья посвящена месту и роли Ростовской-на-Дону школы конституционного и муниципального права в отечественном правоведении. Авторы анализируют роль и место муниципального права в российской правовой системе, подчеркивая его комплексную, межотраслевую природу; обосновывают методологические подходы к формированию на основе единства теории и практики современной юриспруденции таких институтов, как региональный и муниципальный, экономический и правоохранительный конституционализм. На этой основе авторами определяются перспективные формы сотрудничества государственной и муниципальной властей для формирования современного муниципального сегмента в региональном законодательстве, ориентированном на усиление системности правового регулирования, формирование единой правовой политики региона.

Ключевые слова: Ростовская школа муниципального конституционализма; муниципальное право; межотраслевой подход; местное самоуправление; конституционализм; публичная власть; региональное законодательство.



Сегодня нет необходимости доказывать, что муниципальное право, как относительно молодая отрасль, заняла надлежащее место в российской правовой системе, а наука муниципального права вместе с одноименной учебной дисциплиной представляют собой важные доктринальные, профессионально-образовательные и практико-прикладные характеристики отечественной юриспруденции.

При всей важности местного самоуправления для развития единой системы российской государственности, а муниципального права — для правовой системы России, муниципальное право и его материальная основа (самоуправленчес-

кие отношения) проявляют свое значение в нормативно-правовом, правоприменительном плане прежде всего на местном, муниципально-правовом, а также региональном уровнях. В этом проявляется внутренняя противоречивость явлений муниципально-правовой действительности: с одной стороны, очевидным является тот факт, что вопросы местного самоуправления, осуществления муниципальной власти носят ярко выраженный общегосударственный, конституционно значимый характер, что нашло свое подтверждение, в том числе, в поправках к Конституции РФ, которые существенно усиливают общегосударственный акцент в нормативно-правовом содержании институтов местного самоуправления (имеется в виду не только новая редакция ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, но и другие поправки¹); с другой — богатство конкретного содержания, особенности реализации институтов муниципального права наиболее полно проявляются на региональном и местном (муниципальном) уровнях.

Это позволяет говорить о формировании в современных условиях конституционного развития Российской Федерации как единого федеративного государства, основанного, в том числе, на единстве системы публичной власти, иерархически взаимосвязанных и одновременно относительно самостоятельных институтов *регионального (государственного) и муниципального конституционализма*.

Муниципальный конституционализм является в этом плане не просто неким «низовым» уровнем конституционализма, а подлинным фундаментом, основой публично-властных начал российской государственности, с помощью которых обеспечивается наиболее близкая, непосредственная связь населения с публичной властью. Очевидно, что эффективность действия Конституции с ее поправками 2020 года, последовательность реализации соответствующих положений во многом зависят от того, насколько последовательно будет выстраиваться вертикальная система конституционализма, включающая федеральный, региональный, муниципальный уровни.

Доктринальное обоснование концепции муниципального конституционализма — важная задача отечественного государственного управления. В этом плане закономерной является не только (и не столько!) «столично-федеральная», но прежде всего региональная «прописка» научных школ, которые были бы сориентированы на разработку проблем муниципального и регионального конституционализма с учетом специфики отдельных регионов и их государственно-правового обустройства на огромных пространствах нашей страны.

Одним из таких регионов, отличающихся уникальностью исторических традиций, в том числе в сфере местного самоуправления, многоконфессиональностью, национально-этническим составом населения и т. п., является Северо-Кавказский регион, к которому относится и Ростовская область.

В ряду других достижений, социально-экономических, административных характеристик важно учитывать, что Ростов-на-Дону является также признанным центром университетской науки и образования, в том числе в области

¹ Не ставя перед собой задачу специального анализа данного вопроса, представляется уместным, по крайней мере попутно, обратить внимание на новую редакцию таких статей Конституции, как ч. 1, ч. 1.1, ч. 3 ст. 131, ст. 133, прямо или косвенно подтверждающих общегосударственное значение муниципальной власти в лице системы местного самоуправления.

юриспруденции. Ростовская школа конституционного и муниципального права занимает свое достойное место в региональной наукофере. История Школы уходит своими корнями в вековые традиции формирования институтов публичной власти на Дону.

**От практики «казачьей демократии»
к научной доктрине «многоуровневого»
(государственно-муниципального) конституционализма**

Жители Дона, «донцы» — как этноним — всегда обладали набором особенных черт, рельефно выделявших ментальную харизму этого свободолюбивого народа в океане многообразия наций и народностей, издревле населявших территорию России.

Богатая история, дух казачьей вольницы, старинные формы «самостийности» жителей Области Войска Донского — региона, который во все времена играл (и играет) особую роль в развитии российской государственности, послужили благодатной почвой для быстрого развития здесь самоуправленческих институтов гражданского общества.

Уместно вспомнить, например, что одно из первых упоминаний в исторических документах Войскового Круга как института самоуправления относится к далекому 1554 году, что подтверждает глубокую, неразрывную связь в российской среде идей самоуправления и державности¹. Приходится только сожалеть, что современная правовая наука оказалась во многом в долгу перед реальной практикой в плане исследований столь уникальных явлений и условий социальной жизни, какими с давних пор отличался Донской край. А ведь принципы независимости и самоорганизации оказывали существенное влияние на все стороны бытия местного населения — не только на реализацию, но и на объем, содержание прав и свобод граждан и в конечном счете на развитие основополагающих государственных институтов правовой демократии.

В особой степени это проявилось на новом этапе конституционного развития России, когда Ростовская область обрела (наряду с другими областями, краями) статус территориального субъекта Российской Федерации со своей региональной системой законодательства, областной избирательной системой, системой органов государственной и муниципальной власти.

Уникальное значение в соответствующих государственно-правовых преобразованиях регионов, несомненно, принадлежало местному самоуправлению.

Статус местного самоуправления изначально, в соответствии с Конституцией РФ 1993 года (ч. 2 ст. 3, ст. 12), а не только на основе конституционных поправок 2020 года, определялся как важное звено единой системы российской государственности. Однако в силу самой природы сущностных характеристик местного самоуправления его успешное развитие возможно только (и исключительно!) на основе последовательного учета исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). Именно поэтому особое значение в му-

¹ Савельев Е. П. Войсковой круг как народоправие на Дону. Новочеркасск: Донская типография, 1913.

ниципальном праве приобретают научные исследования региональных и муниципальных проблем. Наиболее последовательно это проявляется в достижениях научных юридических школ, получающих прописку в конкретных регионах, включая Ростовскую школу — региональную по своей географической привязке, но надрегиональную и даже общероссийскую по своему статусу и научному авторитету.

В начале пути

Сложившаяся в течение двух последних десятилетий Ростовская школа конституционного и муниципального права сформировалась как закономерное продолжение того научного поиска, вектор которого задали исследования представителей отечественной доктрины местного самоуправления и регионального развития, трудившиеся на Дону в разное время.

Особое место в этом ряду принадлежит *Л. А. Велихову*, который сегодня известен как выдающийся ученый, стоявший у истоков муниципальной теории в России. Но, как это нередко бывает, за скобками остались страницы личной биографии ученого, в частности тот факт, что основные достижения, вклад *Л. А. Велихова* в становление и развитие отечественной муниципальной теории приходится именно на период, когда он был профессором Ростовского госуниверситета (1923–1929 гг.).

Еще одна выдающаяся личность, символизирующая связь времен и эпох в теории и практике муниципального строительства в России, — это выпускник механико-математического факультета Ростовского госуниверситета *А. И. Солженицын*. Его идеи о земском (местном) самоуправлении, изложенные, в частности, в известном и, как представляется, одном из лучших, не политизированном (в отличие от некоторых других его работ) произведении «Как нам обустроить Россию?» (1991), имеют непреходящее, ещё не до конца осмысленное нами значение. Уже эти имена, составляющие предысторию научной школы конституционного и муниципального права на Дону, — подтверждение того, что случайностей в истории, а тем более в сфере науки, не бывает.

Изначально, с момента формирования, одной из важных особенностей Ростовской школы конституционного и муниципального права стало тесное, органичное переплетение лежащих в ее основе концептуальных, методологических, междотраслевых подходов, свойственных собственно муниципальному праву, с общими проблемами современного конституционализма, имея в виду осмысление философских, социокультурных, нравственно-этических, политико-правовых начал организации публичной, в том числе муниципальной, власти в единой системе российской конституционной государственности. И это не случайно, если иметь в виду, что истоки формирования Ростовской школы конституционного и муниципального права находились в общем русле развития государствоведческой специализации и развития конституционно-правовой школы Ростовского государственного университета, руководимой видным советским и российским конституционалистом *д. ю. н., профессором В. А. Ржевским*, учениками которого

являются многие из представителей теперь уже старшего поколения ростовских конституционалистов¹.

Именно эти подходы позволили в дальнейшем предложить в рамках Ростовской школы государственной юриспруденции комплексное, междисциплинарное понимание конституционализма, которое, условно говоря, по «отраслевой горизонтали» может быть представлено, наряду с классическим, также экономическим конституционализмом (в его основе — конституционная цивилистика)², правоохранным конституционализмом (включает уголовно- и административно-правоохранный конституционализм), экологическим конституционализмом и т.п. В этом же русле, но в рамках «публично-властной вертикали», обоснованным представляется выделение, как уже отмечалось:

- а) федерального конституционализма;
- б) регионального конституционализма;
- в) муниципального конституционализма.

В рамках данных подходов речь идет не только о доктринальном обосновании, но и о практической реализации соответствующих идей, наполнении ими учебного процесса (что и позволяет нам говорить о формировании Ростовской школы муниципального конституционализма).

Региональный конституционализм как характерная особенность российского федерализма

Что касается, в частности, *регионального конституционализма*, то для Ростовской научной школы несомненную актуальность имели проблемы формирования и развития конституционного статуса Ростовской области, в частности в связи с переходом от административно-территориального к государственно-территориальному статусу региона как субъекта Российской Федерации.

При кажущейся очевидности даже сегодня не всегда учитывается тот факт, что успешное развитие российского федерализма зависит не только от федерального центра, но во многом и от самих субъектов Федерации. Тем более важно учитывать особенности соответствующих процессов в отдельных регионах, отличающихся национально-этнической, религиозно-конфессиональной, социально-демографической спецификой, историческими особенностями. Причем это касается как региональной системы органов публичной власти, так и собственной региональной правовой системы.

При всей дискуссионности данного вопроса в доктринальном плане несомненным представляется наличие прочных конституционных основ для развития правовых систем субъектов РФ, развивающихся на основе единой федеральной системы права, что определяется: во-первых, реализацией конституционных полномочий по участию субъектов Российской Федерации в решении вопросов, име-

¹ См. об этом: Конституция, судебная власть и права человека в Российской Федерации. Мат-лы межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. А. Ржевского / отв. ред. проф. Н. С. Бондарь. Ростов н/Д: Изд-во Рост.ун-та, 2006. С. 8–16.

² См. об этом: Бондарь Н. С. Экономический конституционализм России. Очерки теории и практики. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. М.: Норма, 2017.

ющих общедоверальное значение (ст. 71); во-вторых, осуществлением законодательных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72) и, в-третьих, пока наименее «освоенными» регионами законодательными полномочиями в рамках самостоятельной (но не «остаточной») компетенции субъектов Российской Федерации (ст. 73).

С учетом этих конституционных ориентиров развитие правовой системы Ростовской области проходит в тесной увязке с политическими, социальными, хозяйственно-экономическими задачами, которые решались этим регионом на каждом конкретном этапе его исторического развития. Так, если Донской парламент первых двух созывов основное внимание уделял формированию политико-правовой базы утверждения области как субъекта Российской Федерации¹, то в дальнейшем *на первое место выходит социальное региональное законодательство*, что вполне соответствует требованиям Конституции РФ, в особенности ее статье 72 вместе с поправками 2020 года. Думается, не менее активным должен быть региональный законодатель и в сфере регулирования экономических отношений; хотя бы попутно отметим в связи с этим, что положение Конституции РФ о том, что гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации (п. «о» ст. 71), Конституционный Суд РФ истолковывает, таким образом, в нормативном единстве с другими положениями Конституции, включая п. «ж» той же ст. 71, которая относит к ведению РФ установление лишь *правовых основ* единого рынка (*выделено нами — Авт.*); поэтому субъекты Российской Федерации объективно не могут не включаться в регулирование соответствующих отношений; линия на развитие регионального рыночного законодательства заслуживает активного продолжения и доктринального обоснования², что подтверждается и решениями КС РФ³.

Важная задача регионального законодателя заключается также в кодификации, усилении системности правового регулирования в субъектах РФ. Это может быть связано, в частности, с более активной разработкой *интегрированных по отраслевой принадлежности законодательных актов субъектов РФ*. Речь идет, прежде всего, о возможности принятия региональных нормативных правовых актов в форме кодексов. В некоторых субъектах Российской Федерации такая форма законотворческой деятельности применяется достаточно активно (например в Волгоградской области это Градостроительный и Социальный кодексы, Кодекс об административной ответственности; в Санкт-Петербурге — Социальный ко-

¹ См. об этом: Бондарь Н. С. Ростовская область: конституционная модель организации и политическая практика развития // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 1997. — № 2 (19); Бондарь Н. С. Ростовская область: обретение нового конституционного статуса // История парламентаризма на Дону. Из прошлого в современность. Мат-лы научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2019. С. 16–25.

² См.: Бондарь Н. С. Ростовская область в конституционно-правовом пространстве Российской Федерации (к 25-летию Законодательного Собрания Ростовской области). Серия «Библиотека судебного конституционализма» / 2-е изд., перераб. Вып. 10. Ростов н/Д: Профпресс, 2019. С. 26–81.

³ См., напр.: Постановление КС РФ от 4 апреля 1997 г. № 4-П//СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1372; Постановление КС РФ от 13 июля 2010 г. № 16-П//СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4296; Определение КС РФ от 9 ноября 2017 г. № 2511-О.

декс; в Москве ведется активная работа по разработке проекта Избирательного кодекса города Москвы и т.д.).

Сегодня заслуживает повышенного внимания также состояние *муниципального сегмента региональной правовой системы*, тем более что мониторинг надзорной деятельности свидетельствует о распространенности законодательных нарушений со стороны органов местного самоуправления практически во всех сферах социально-экономической жизни, включая управление муниципальной собственностью; формирование и исполнение местных бюджетов; осуществление предпринимательской деятельности; предоставление муниципальных услуг в сферах жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, культуры. В этой связи перспективным является (особенно в свете поправки к ст. 132 Конституции РФ) развитие *координационных форм сотрудничества законодательных органов государственной власти субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления*, в том числе ориентированных на выработку и проведение единой правовой политики региона, подготовку модельных муниципальных правовых актов, формирование рекомендаций органам местного самоуправления по осуществлению правового регулирования.

Очевидно, что в настоящее время в связи с реализацией очередного этапа муниципальной реформы и расширением законодательной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, не только возрастает свобода усмотрения органов государственной власти в рамках муниципальной политики регионов, но и существенным образом повышается ответственность субъектов Российской Федерации за состояние дел в муниципальной сфере.

КС РФ неоднократно указывал на то, что в силу вытекающего из Конституции РФ принципа многообразия организационных моделей построения и реализации муниципальной власти законодательное регулирование в этой сфере общественных отношений должно быть по возможности гибким и гарантировать местным сообществам реальную возможность на основании закона и в установленных им пределах самостоятельно определять конкретные требования, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления на соответствующей территории, которые учитывали бы исторические и иные местные традиции и позволяли бы эффективно решать вопросы местного значения в интересах населения¹.

Важно подчеркнуть, что решения КС РФ, инициированные субъектами РФ и муниципальными образованиями, в том числе Ростовской области, являют собой весомый вклад в формирование и развитие регионального и муниципального конституционализма в рамках единого федеративного конституционно-правового пространства России.

Именно в этом плане мы формулируем свои соображения *о муниципальном конституционализме*, некоторых доктринальных и практических проблемах его развития в аспекте научных достижений Ростовской школы муниципального конституционализма.

¹ См.: Постановления КС РФ: от 18 мая 2011 г. № 9-П, от 1 декабря 2015 г. № 30-П и др.

**Муниципальный конституционализм —
самостоятельное научное направление**

Вопросы муниципального строительства занимают центральное место в исследованиях представителей Ростовской научной школы. Подтверждением этого является и тот факт, что признанным ее научно-образовательным и организационно-методическим центром является кафедра — в сегодняшнем ее наименовании — муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета¹. Практически все члены кафедры — питомцы Ростовской школы конституционного и муниципального права (за соответствующий период были защищены два с половиной десятка диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора юридических наук).

Кафедрой успешно преодолевались сложившиеся стереотипы о самом характере государствоведческой специализации, подтверждался не только её фундаментальный научно-теоретический характер, но и *нацеленность на проблемы прикладного характера*.

Весьма активным было участие кафедры в разработке как фундаментальных научно-теоретических проблем, так и вопросов прикладного характера, включая проекты законодательных и муниципальных актов. Значимым в этом плане был вклад в разработку Устава Ростовской области и в процесс создания Устава города Ростова-на-Дону (принятого городской Думой первого созыва в 1996 году).

Устав Ростова-на-Дону впоследствии был признан одним из лучших в России и взят за основу многими другими муниципальными образованиями. Разработанная в этот период методология уставного регулирования на основе принципа муниципально-правового триединства «население — муниципальная власть — территория» и сегодня, в новых условиях федерального регулирования, сохраняет свое значение².

Значимым было и остается участие представителей Ростовской школы конституционного и муниципального права в законотворческой и иных формах практической деятельности, их представительство на всех уровнях публичной власти. Яркий пример в этом плане — *М. В. Емельянов*, бывший аспирант, защитивший кандидатскую диссертацию; доцент кафедры, ставший в 1990-е годы депутатом Законодательного Собрания Ростовской области, а ныне — депутат Государственной Думы РФ пяти последних созывов, отдавший предпочтение (вопреки рекомендациям заведующего кафедрой) карьере известного политического деятеля (как один из руководителей партии «Справедливая Россия»). Иной пример — один из соавторов настоящей публикации, *доцент Т. П. Георгиева*, которая активно включена в процесс муниципального строительства на Дону (начиная

¹ Основателем и руководителем кафедры на всем протяжении ее истории (с 1988 года по настоящее время) является проф. Н. С. Бондарь. При этом с 2000 года, после назначения судьей Конституционного Суда РФ, на протяжении 20 лет (вплоть до ухода в отставку с 1 ноября 2020 г.) Николай Семенович руководил кафедрой по совместительству.

² См. подробнее: Бондарь Н. С. Каким должен быть устав муниципального образования. Концепция Устава города Ростова-на-Дону. Ростов н/Д, 1996; Бондарь Н. С., Георгиева Т. П. Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 5. — С. 23–31.

с 1997 года). На протяжении уже шести созывов *Т. П. Георгиева* является депутатом Ростовской-на-Дону городской Думы, а последние два созыва — заместителем председателя Ростовской-на-Дону городской Думы. При этом она отдает массу времени и энергии также научно-педагогической деятельности.

Замечательным примером совмещения глубокого теоретика и опытного практика является *доцент А. В. Киселева* и *д. ю. н., профессор Ю. А. Колесников*. К заслугам Ю. А. Колесникова можно отнести усиление важного как для кафедры, так и всей школы конституционного и муниципального права, финансово-правового направления. Оно было представлено широким спектром исследований в области финансового, административного, налогового, банковского, страхового права, с чем согласуется в том числе практический опыт профессиональной деятельности этого ученого, теперь уже заведующего вновь созданной кафедры финансового права Южного федерального университета. Профессор Ю. А. Колесников — признанный эксперт в вопросах муниципального финансового регулирования и контроля — член Экспертного совета по законодательству страхованию при Комитете Государственной Думы РФ по финансовому рынку и Научно-консультативного совета Верховного Суда РФ, Страховой омбудсмен России и т. д.). Кафедральные авторские научные направления представлены также работами *д. ю. н., доцента Н. В. Джагарян*, *к. ю. н., доцента Э. Э. Барина* и др.

По мнению авторов, непреходящее значение имеет разработка представителями Ростовской школы конституционализма и муниципального права и ее руководителем *проблем муниципальной демократии сквозь призму конституционного правосудия*. В этом же русле следует оценивать и реализацию в 2020 году предложенной кафедрой идеи создания *научно-образовательного Центра судебного конституционализма*. В основе данного, в том числе практико-прикладного направления деятельности, лежат реальные достижения Ростовской школы государственоведения в области изучения проблем судебной власти, конституционного правосудия, включая соотношение данных институтов с муниципальной, региональной государственной властью.

Так, одним из значимых результатов сочетания научно-образовательной и конституционно-судебной деятельности явилось издание одним из авторов данной статьи монографии, посвященной комплексному анализу муниципальной проблематики на основе сочетания, интеграции конституционных и муниципально-правовых аспектов исследования институтов современной демократии¹. Как продолжение этой линии можно рассматривать вышедшие в свет в рамках учрежденной в 2012 году авторской «Библиотеки судебного конституционализма» (сегодня она включает в себя десять самостоятельных выпусков) монографии — «Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики)»², «Ростовская область в конституционно-правовом пространстве Российской Федерации (к 25-летию Законодательного Собрания Ро-

¹ См.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.

² Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6. Ростов н/Д: Профпресс, 2016.

стовской области)»¹. Но появлению этих, как и других публикаций, предшествовали ранние исследования многих других, нетрадиционных для муниципально-правовой науки проблем — личностных аспектов институтов муниципальной демократии и в связи с этим — роли местного самоуправления в обеспечении прав и свобод граждан; обоснования новых для правовой науки категорий муниципальных прав и свобод, муниципально-правового статуса личности, конституционно-судебное обеспечение прав человека и т. п.²

Интересно, что отправная точка исследований этой проблематики имеет еще более глубокую предысторию. Так, монография, посвященная анализу конституционной природы прав и свобод человека и гражданина, была выпущена одним из авторов данной публикации в далеком 1988 году. Актуальная ныне правозащитная тематика рассматривалась в ней с позиций коллизионного единства и противоречий экономической и политической власти на различных уровнях ее реализации³.

Заслуживают внимания научные подходы, которые можно обобщить в рамках предметной области «конституционная цивилистика». Ряд идей этого научного направления оформились в работах, посвященных экономическим аспектам конституционного правосудия⁴. С этими подходами связано и концептуальное понимание природы как конституционно-правового, так и муниципально-правового регулирования в их сложном соотношении в рамках конституционно значимой (на всех уровнях правового регулирования!) триады «свобода — власть — собственность».

Хотя данная проблематика затрагивалась в какой-то мере и в ранних работах, пожалуй, концентрированное значение с точки зрения оценки достижений Ростовской школы муниципального конституционализма имеет подготовка представителем Школы учебника по муниципальному праву, который на сегодня выдержал уже *четыре* издания. Выпущенное в свет научным коллективом, состоящим из питомцев Ростовской школы — А. А. Джагаряна, Н. В. Джагарян, Т. П. Георгиевой, под редакцией проф. Н. С. Бондаря, издание «Муниципальное право Российской Федерации» стало визитной карточкой оформившейся в Ростове-на-Дону научной концепции муниципального конституционализма. Рекомендованный Минвузом России для академического бакалавриата, данный учебник получил широкое признание в отечественной высшей школе.

Нынешний этап развития Ростовской школы муниципального конституционализма, как и прежде, неразрывно связан с новыми, порой довольно противоречивыми тенденциями развития высшей школы, включая юридическое образо-

¹ Бондарь Н. С. Ростовская область в конституционно-правовом пространстве Российской Федерации (к 25-летию Законодательного Собрания Ростовской области). Серия «Библиотека судебного конституционализма» / 2-е изд., перераб. Вып. 10. Ростов н/Д: Профпресс, 2019.

² См.: Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д: Изд-во РГУ, 1998; Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении». М.: Городец, 2004. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом РФ. М.: Юстицинформ, 2005.

³ Самоуправление народа и социально-экономические права граждан СССР: конституционный аспект». Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1988.

⁴ См.: Бондарь Н. С. Экономический конституционализм России (очерки теории и практики). Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. М.: Норма, 2017.

вание и правовую науку¹. Что же касается позитивных тенденций, то они связаны, прежде всего, с усилением многопрофильности, межотраслевого характера кафедры и ее пополнением новыми блоками учебных дисциплин (земельное, экологическое право). Это предопределяет необходимость усиления единства публично-правовых и частноправовых начал, в том числе в рамках кафедральных направлений образовательной и научной деятельности. На этой основе реализуется новый, комплексный подход к пониманию специализации, к юридическому образованию вообще. Он предполагает максимальное использование возможностей и преимуществ межотраслевых и междисциплинарных связей.

Надеемся, что дочитавшие настоящую публикацию до конца, смогли составить себе представление о вкладе питомцев Ростовской школы муниципального конституционализма в отечественную юридическую науку. Однако научных задач, которые еще предстоит решить, несравненно больше. Как сказал на заре становления российского муниципального права, Лев Александрович Велихов: «Мы взяли жизнь как она есть, старались выделить жизнеспособное... Кто верит в будущее России и в творческие силы русского самоуправления... Приди, признай самобытность и своеобразие наших форм прогресса и помощи ему! Верь, что выйдет хорошо»².

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Близкое — далекое: кафедре муниципального права и природоохранного законодательства РГУ (ЮФУ) — 30 лет: Сб. материалов, посвященных 30-летию кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ/отв. ред. Н. С. Бондарь. Ростов н/Д: Профпресс, 2018. 212 с.
2. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом РФ. М.: Юстицинформ, 2005. 592 с.
3. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М.: Городец, 2004. 352 с.
4. Бондарь Н. С. Каким должен быть устав муниципального образования. Концепция Устава города Ростова-на-Дону. Ростов н/Д, 1996. 46 с.
5. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. 592 с.
6. Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д: Изд-во Рост. гос. ун-та, 1998. 381 с.
7. Бондарь Н. С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии // Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 3. М.: Юрист, 2013. 72 с.
8. Бондарь Н. С. Ростовская область: конституционная модель организации и политическая практика развития // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 1997. — № 2 (19). С. 86–90.

¹ См.: Бондарь Н. С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 3. М.: Юрист, 2013.

² См.: Городское дело, 1913. № 1. 29 с.

9. Бондарь Н. С. Ростовская область: обретение нового конституционного статуса // История парламентаризма на Дону. Из прошлого в современность. Материалы научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2019. С. 16–25.
10. Бондарь Н. С. Ростовская область в конституционно-правовом пространстве Российской Федерации (к 25-летию Законодательного Собрания Ростовской области) // Серия «Библиотека судебного конституционализма». 2-е изд., перераб. Вып. 10. Ростов н/Д: Профпресс, 2019. 296 с.
11. Бондарь Н. С. Экономический конституционализм России. Очерки теории и практики // Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. М.: Норма, 2017. 272 с.
12. Бондарь Н. С., Георгиева Т. П. Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 5. — С. 23–31.
13. Городское дело. — 1913. — № 1. 29 с.
14. Конституция, судебная власть и права человека в Российской Федерации. Матлы межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. А. Ржевского / отв. ред. Н. С. Бондарь. Ростов н/Д: Изд-во Рост. гос. ун-та, 2006. С. 8–16.
15. Савельев Е. П. Войсковой круг как народоправие на Дону. Новочеркасск: Донская типография, 1913. 17 с.

Bondar N. S.

PhD in Juridical Sciences, Sochi branch of RUDN University (Sochi)

Georgieva T. P.

PhD in Juridical Sciences, Sochi branch of RUDN University (Sochi)

FROM THE PRACTICE OF MUNICIPAL DEMOCRACY TO THE SCIENTIFIC SCHOOL OF MUNICIPAL CONSTITUTIONALISM

The article prefaces the cycle of publication in the given magazine's issue, the authors of which are the members of the Rostov scientific school of municipal constitutionalism. This gave momentum for analysing historical reasons for the establishment and development of scientific School that are rooted, first and foremost, in the historical traditions and contemporary specificities of the Don Region's local self-government. At the same time, the authors analyse the role and place of municipal law in the Russian legal system, stressing its complex, intersectoral nature; give reasons for methodological approaches to forming of, on the basis of modern jurisprudence's unity of theory and practice, such institutions as regional and municipal, economic, and law enforcement constitutionalism. Based on that, the authors are defining the perspective forms of state and municipal governments' cooperation for the forming of modern municipal segment in regional legislation, oriented at strengthening the systematisation of law regulation, as well as forming the unanimous regional law politics.

Key words: The Rostov school of municipal constitutionalism; municipal law; intersectoral approach; local self-government; constitutionalism; public authority; regional legislation.