

ЗАЩИТА НАРОДОВЛАСТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

В современной России участие граждан РФ в управлении делами государства на местном уровне является неотъемлемым элементом формирования демократического правового государства и гражданского общества. Возможность самостоятельного и под свою ответственность решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения появилась с принятием Конституции РФ 1993 г., положения которой были в дальнейшем конкретизированы и дополнены в федеральном законодательстве¹.

Рассматривая систему осуществления народовластия на местном уровне как совокупность политических, правовых, социальных и экономических элементов, закрепленных в конституционном законодательстве, необходимо отметить, что неотъемлемым условием реализации власти народа в муниципальных образованиях является наличие гарантированного государством механизма судебной защиты прав и свобод как жителей муниципальных образований, так и местного самоуправления в целом.

Институт судебной власти в Российской Федерации начал свое развитие с момента закрепления в Конституции РФ принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Это означало признание самостоятельного и независимого статуса судебной деятельности в механизме реализации государственной власти.

* Кандидат юридических наук.

¹ См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу); Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Основное назначение судебной власти заключается в защите прав и свобод граждан, утверждении конституционной законности, обеспечении правопорядка, противодействии правонарушениям, в том числе преступлениям.

Важно отметить, что судебная власть не ограничивается правосудием, не сводится только к рассмотрению конкретных дел. На нее возложено и осуществление контрольных функций: конституционного контроля, а также судебного контроля за законностью и обоснованностью решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц².

Знаковым событием дореволюционной России было принятие Судебных уставов 1864 г., направленных на либерализацию судопроизводства, в том числе создание мировых судов – основного судебного органа по разрешению дел на местном уровне. Необходимость разработки уставов была обусловлена стремлением политической элиты страны к максимально полной реформе государственного строительства в рамках существующего строя.

Оценивая значение судебной реформы 1864 г., А.Ф. Кони отмечал, что «в старом суде торжествовало в руках приказных людей своеобразное правосудие, среди органов которого нередко власть без образования заливала собою небольшие островки образования без власти, и в деятельности которого здравые правовые понятия иногда и не ночевали... Великие реформы Александра II не могли не коснуться этого – так называемого суда – печального памятника бессудия и несправия... Судебная реформа призвана была нанести удар худшему из видов произвола, произволу судебному, прикрывающемуся маской формальной справедливости»³.

Значительные изменения в организации судебной системы, определении самой сущности, правовой природы судебной власти произошли после революционных событий 1917 г. Принятие

² См.: Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005. С. 215.

³ См.: Кони А.Ф. Отцы и дети судебной реформы (к пятидесятилетию Судебных Уставов). М., 1914. С. II–IV.

в 1918 г. Конституции РСФСР – первой Конституции советского государства, определяющей диктатуру пролетариата как базис государственного строительства, существенным образом повлияло на формирование механизма защиты прав и свобод граждан нового государства.

В течение 1917–1918 гг. были последовательно приняты три декрета о суде, направленные на создание новой советской системы правосудия⁴. Необходимость в принятии данных нормативных правовых актов была обусловлена позицией руководства ВКП(б). В.И. Ленин писал: «Безусловной обязанностью пролетарской революции было не реформировать судебные учреждения... а совершенно уничтожить, смести до основания весь старый суд и его аппарат. Эту необходимую задачу Октябрьская революция выполнила, и выполнила успешно»⁵.

Оценивая систему судебной защиты прав и свобод, законных интересов граждан в Советском Союзе, в том числе и на местном уровне, некоторые авторы выделяют следующие характерные признаки: зависимость судебной системы от партийной бюрократии; наличие внесудебных карательных органов, осуществляющих функции судебной власти; идеологические требования к кандидатам на должность судьи⁶.

Историко-правовой анализ развития и становления системы судебной защиты прав и свобод граждан позволяет сделать следующие выводы.

1. Судебная система является неотъемлемым элементом развития российской государственности на протяжении всей ее истории. Вектор развития системы во многом был обусловлен задачами, которые решало руководство государства в конкретный исторический отрезок времени.

2. Существенное влияние на функционирование судебной системы, выработке ее задач, принципов и механизма организации, возможности защиты интересов граждан на местном уровне

⁴ СУ. 1917. № 4. Ст. 50; СУ РСФСР. 1918. № 52. Ст. 589.

⁵ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 162–163.

⁶ См.: Пашин С.А. Краткий очерк судебных реформ и революций в России // Отечественные записки. 2003. № 2 (10).

оказывала совокупность следующих факторов: государственный строй (Российская империя – страна Советов); социально-экономическое развитие (экономика с элементами рынка – плановое хозяйство); государственная идеология (либеральные ценности и принципы судопроизводства – пролетарское правосудие, социалистическая законность).

С 1991 г. на постсоветском пространстве начинает формироваться новая правовая идеология: человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью; основной задачей государства является признание и защита прав и свобод человека и гражданина; источником власти в государстве на всех уровнях управления становится народ. Указанные принципы были закреплены в конституциях государств – участников СНГ: Российской Федерации (ст. 3, 5); Республики Беларусь (ст. 2, 3, 21)⁷, Украины (ст. 3, 5)⁸ и ряде других.

Важным этапом формирования новой системы публичного управления явился переход от централизации к местному управлению и самоуправлению. Возможность самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения населением на местном уровне была закреплена в качестве основополагающего конституционного принципа (ст. 12 Конституции РФ; ст. 117 Конституции Республики Беларусь).

Реальное воплощение принципа законности, соблюдения норм конституции и принимаемых законов всеми органами власти, должностными лицами и гражданами провозглашалось ключевым направлением развития системы «государство – гражданин». Особая роль в реализации принадлежала судебным органам, которые становились неотъемлемым элементом публичного управления, наделенным собственной компетенцией, конечной целью деятельности которых являлось обеспечение законности, защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 46 Конституции РФ; ст. 60 Конституции Республики Беларусь).

⁷ См.: Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1. М., 2001. С. 298, 302.

⁸ Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Там же. Т. 3. С. 310–311.

Большое влияние на формирование национального законодательства постсоветских государств оказали международные акты в области обеспечения и судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, реализации права на участие в управлении делами государства, в том числе и на местном уровне.

Одним из важнейших международно-правовых актов, положения которого нашли отражение в национальном законодательстве постсоветских государств, является Всеобщая декларация прав человека 1948 г.⁹ В частности, в ст. 3 Декларации закреплено: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией и законом». Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г.¹⁰ в п. 3 ст. 2 предусмотрена обязанность государств – участников Пакта «обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями... и развивать возможности судебной защиты».

Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.¹¹ в ст. 13 также закрепляет право на эффективное средство правовой защиты. Существенное значение на формирование национального законодательства в области местного управления и самоуправления оказала Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.¹², многие положения которой, направленные на формирование и совершенствование муниципальной демократии и гарантий ее реализации, были не только воспроизведены, но и существенно расширены в законодательстве постсоветских государств.

Сравнительно-правовой анализ положений международно-правовых актов и законодательства стран – участниц СНГ, в том

⁹ Международные избирательные стандарты. Сб. документов. М., 2004. С. 41–44.

¹⁰ Там же. С. 61–72.

¹¹ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

¹² СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

числе и России, в сфере реализации и судебной защиты политических прав граждан свидетельствует о тенденции развития национального законодательства на основе общепризнанных принципов и норм международного права с учетом региональных особенностей.

В связи с проводимым исследованием вызывают интерес выявление институциональной сущности народовластия как одного из базовых принципов функционирования современной российской государственности, вопросы его судебной защиты и механизм реализации на муниципальном уровне.

Раскрывая внутреннее содержание народовластия, необходимо учитывать, что в современном демократическом государстве народовластие сочетает в себе два неотъемлемых элемента: во-первых, это представление потребностей, интересов, целей и воли всего народа страны¹³, во-вторых, безусловное конституционное закрепление и гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина.

Именно основные права и свободы занимают центральное место в системе всех прав и свобод и выступают определенным критерием конституционности деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти. Права и свободы – атрибутивное свойство человеческой личности, признаваемое и отражаемое государством в конституции и гарантируемое в принимаемых им законах. При этом, разумеется, права и свободы нельзя отрывать от конституционного строя государства, социальной, политической и экономической системы общества, ибо именно в них коренятся гарантии прав человека, принадлежащих ему в силу принадлежности к роду человеческому¹⁴. Именно демократия дает реальную возможность каждому индивиду реализовывать свое творческое и активное начало.

По справедливому мнению Л.С. Мамута, «активное участие гражданина вместе с остальными его согражданами в общих де-

¹³ См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. С. 278–281.

¹⁴ См.: *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 172.

лах государства на основе собственного выбора, самостоятельно принимаемых решений и самостоятельно совершаемых поступков, действий, ошибочно квалифицировать как служение государству. Гражданин – не госслужащий и не солдат государства... Гражданин вступает в сферу политики и действует в ней не по причине услужения государству, не ради заработка. Он... ясно осознает: без его соответствующих личных усилий не возникнут и не упрочатся демократические институты публичной власти, не установится правовой порядок, люди не получат возможность в должном объеме осуществлять и защищать свои права и свободы. Политическое поведение гражданина созидательно, конструктивно, в каком бы разрезе это поведение ни брать»¹⁵.

Неотъемлемым элементом реализации народом своей власти на местном уровне в современном демократическом государстве является институт местного самоуправления. Будучи особой формой осуществления публичной власти народа, которая определяет субъективные права граждан на участие в управлении публичными делами, связанными с удовлетворением основных жизненных потребностей и формированием комфортной биосоциальной среды по месту жительства, местное самоуправление позволяет решить целый комплекс государственно значимых задач.

Как территориальная форма самоорганизации демократического общества местное самоуправление выступает необходимым проявлением общегосударственного политико-правового режима демократии и в то же время определяет глубину проникновения демократических начал в систему социального устройства народа, обеспечивает целостность и полноту демократического правления. Соответственно развитие местного самоуправления, приведение его к состоянию оптимального равновесия непосредственно-демократических и представительных форм является важным направлением государственно-правовой демократизации, предполагающей формирование работоспособной и эффективной системы национальной демократии, дальнейшее повышение уровня и качества народного представитель-

¹⁵ *Мамут Л.С.* Народ в правовом государстве. М., 1999. С. 128.

ства во власти, обеспечение большей включенности граждан в политическую жизнь¹⁶.

Важным и необходимым условием развития местного самоуправления является создание системы судебных гарантий прав местного самоуправления. Наряду с универсальной конституционной формулой о гарантировании каждому защиты его прав и свобод (ст. 46) в Конституции РФ получает также специальное закрепление право местного самоуправления на судебную защиту (ст. 133).

Н.С. Бондарь отмечает, что это новое для российской правовой системы конституционное установление, признание которого стало возможным на основе утверждения принципиально новых подходов не только к местному самоуправлению и характеру его взаимоотношений со всеми ветвями государственной власти, но и к самой судебной власти, ее роли в защите прав и свобод граждан как индивидуального, так и коллективного характера¹⁷.

В.М. Жуйков обращает внимание на то, что российское законодательство предусматривает различные способы судебной защиты, из которых наиболее значимыми и эффективными в сфере местного самоуправления являются такие, как оспаривание гражданами решений и действий различных органов государственной власти и должностных лиц, нарушающих их право на осуществление местного самоуправления; оспаривание органами местного самоуправления решений и действий органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов РФ и федеральных органов государственной власти; разрешение споров о компетенции органов местного самоуправления между собой, а также между органами

¹⁶ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.

¹⁷ См.: *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 219–220.

местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ¹⁸.

Полагаем необходимым дополнить данный перечень возможностью судебного обжалования решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, которыми нарушаются права и свободы, а также законные интересы жителей муниципального образования. Указанное право предусмотрено ст. 78 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., ГПК РФ¹⁹ и др.

Защита прав на осуществление местного самоуправления в суде имеет двойное значение. С одной стороны, это муниципальное право граждан, с другой – гарантия местного самоуправления, так как именно она превращает правовые возможности в реальные социальные блага²⁰.

Необходимо отметить, что Конституционный Суд РФ в своих решениях определяет право на судебную защиту как гарантию в отношении всех других конституционных прав и свобод, а закрепляющая данное право ст. 46 Конституции РФ находится в неразрывном системном единстве с ее ст. 21, устанавливающей обязанность государства охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (ч. 2 ст. 17, ст. 18 Конституции РФ)²¹. Из этого следует, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права и свободы всеми

¹⁸ См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции / Под ред. В.М. Жуйкова. Т. 2. М., 2003. С. 5–6.

¹⁹ Подробнее см.: гл. 1 «Основные положения», гл. 25 «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» ГПК РФ.

²⁰ См.: Усманова Р.М. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 30–35.

²¹ См.: определение Конституционного Суда РФ от 12 июля 2006 г. № 182-О // СЗ РФ. 2006. № 40. Ст. 4204.

не запрещенными законом способами (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ) и спорить с государством в лице любых его органов²².

Существенное значение имеет вопрос о формах судопроизводства, в рамках которых может осуществляться судебная защита местного самоуправления. Судебная защита местного самоуправления может осуществляться согласно ст. 118, 125–127 Конституции РФ органами конституционного правосудия (Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ), судами общей юрисдикции (Верховным Судом РФ и другими судами, входящими в систему общих судов) и арбитражными судами (Высшим Арбитражным Судом РФ и другими арбитражными судами).

Важной формой реализации закрепленного в ст. 133 Конституции РФ права местного самоуправления на судебную защиту является система органов конституционного контроля. Значимость конституционных судов в деле защиты прав и свобод граждан, конституционных основ местного самоуправления заключается в следующем. Во-первых, в отличие от других судов решения конституционных судов выходят за рамки конкретного дела и прав тех, кто участвует в споре. Данные суды, признавая неконституционным закон, защищают интересы не только заявителя, но и всех тех, в отношении которых неконституционный закон мог быть применен. Во-вторых, важным фактором является то, что в конституционных судах заявитель до судебного разбирательства не контактирует с судьями, так как с ним работают сотрудники аппарата конституционных судов. Отсутствие прямого контакта в определенной мере блокирует коррумпированность в конституционных судах, что также имеет существенное значение в процессе защиты прав и свобод граждан РФ²³.

Согласимся с мнением Б.С. Эбзеева, который, рассматривая правовую природу конституционного правосудия в Российской Федерации, отмечает, что конституционные суды – не только

²² См.: *Шугрина Е.С.* Судебная защита местного самоуправления. М., 2010. С. 10–11.

²³ См.: *Гражданин, закон и публичная власть.* М., 2005. С. 251–252.

судебные органы, но и такие конституционные органы, которым предоставлено право осуществлять контроль за органами законодательной и исполнительной власти, и в данном смысле органы конституционного контроля представляют высшую государственную власть. В этом главная особенность конституционного правосудия и важное отличие его от судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Этим качеством Конституционного Суда РФ обусловлена его интегрирующая роль как гаранта политического мира в обществе и государстве и хранителя долгосрочных конституционных ценностей²⁴.

По справедливому замечанию Ю.Л. Шульженко, институт конституционного правосудия – неотъемлемый атрибут демократического правового государства, главный элемент в механизме правовой защиты конституции. В федеративном государстве этот институт играет специфическую роль²⁵. Исходя из этого, рассматривая организацию судебной власти в субъектах РФ, необходимо обратить внимание на следующее. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»²⁶ собственно судами субъектов РФ являются только конституционные (уставные) суды и мировые судьи. Мировые судьи (являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ) лишены возможности участия в разрешении публично-правовых споров с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления, в реализации принципа разделения власти на региональном уровне участвуют только конституционные (уставные) суды.

Создание конституционных (уставных) судов является правом, а не обязанностью субъектов РФ, что и предопределяет состав источников правового регулирования статуса органов конституционного правосудия субъектов РФ – соответствующие

²⁴ См.: *Эбзеев Б.С.* Указ. соч. С. 519.

²⁵ См.: *Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л.* Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М., 2000. С. 3–4.

²⁶ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

нормы содержатся в основном в региональном законодательстве. Отправные положения – в конституциях (уставах) субъектов РФ, детализация – в специальных законах, а организационные и процедурные нормы – в регламентах судов²⁷. В частности, это гл. 5 «Судебная власть» Конституции Республики Карелия²⁸; ст. 50 «Уставный суд Санкт-Петербурга» Устава Санкт-Петербурга²⁹; Конституционный закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 «О Конституционном суде Республики Тыва»³⁰; Регламент Уставного суда Свердловской области от 1 января 1998 г. № 1-Р-98³¹.

Компетенция органов конституционного (уставного) контроля субъектов РФ закреплена в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и включает: проверку соответствия региональных законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, а также нормативных правовых актов органов местного самоуправления этого субъекта конституции (уставу) субъекта РФ.

Кроме того, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в определении от 6 марта 2003 г. по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» в связи с запросами Госсовета Республики Башкортостан и Госсовета Республики Татарстан³², допускается закрепление в конституциях (уставах) субъектов РФ иных дополнительных полномочий органов конституционного контроля. В частности, это разрешение споров о компетенции на региональном и муниципальном уровнях, осуществление конституционного (уставного) кон-

²⁷ Подробнее см.: Конституционное право России: курс лекций / Отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2007.

²⁸ Собрание законодательства Республики Карелия. 2001. № 2. Ст. 106.

²⁹ Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. 2003. № 1 (5).

³⁰ Тувинская правда. 2002. 14 янв.

³¹ URL: www.ustavsud.ur.ru – официальный сайт Уставного суда Свердловской области.

³² Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 4.

троля за внутрирегиональными договорами, осуществление предварительного конституционного (уставного) контроля, рассмотрение конституционных жалоб граждан в порядке конкретного конституционного (уставного) контроля.

В связи с проводимым исследованием вызывает интерес анализ материалов судебной практики, в которых рассмотрены вопросы, связанные с осуществлением народовластия на местном уровне.

Так, Конституционный Суд РФ в постановлении от 25 февраля 2004 г. № 4-П³³ указал, что закрепленное ст. 32 Конституции РФ право граждан на участие в управлении делами государства является комплексным и включает в себя несколько субъективных возможностей, к которым относятся: право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления; право граждан на участие в референдуме и других формах (прямой) непосредственной демократии; право граждан России на осуществление местного самоуправления. Как элемент (правомочие) права на участие в управлении делами государства, оно, в свою очередь, само по себе является сложным, комплексным по своему содержанию правом, получающим многоуровневую нормативную правовую регламентацию. Данное право составляет ядро самоуправленческого статуса гражданина РФ, основу всей системы муниципальных (территориальных) прав.

Н.С. Бондарь отмечает, что до настоящего времени не выработано единообразного подхода к определению нормативного содержания субъективного конституционного муниципального права и его носителя и Конституционным Судом РФ³⁴. В различных контекстах Конституционный Суд РФ в своих решениях, касаясь данного права, квалифицировал его как:

³³ СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 831.

³⁴ См.: Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 506–507.

право населения (или поселений) на местное самоуправление³⁵;

право населения на осуществление местного самоуправления³⁶;

право граждан на местное самоуправление³⁷;

право граждан на осуществление местного самоуправления³⁸;

право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления³⁹.

Анализ приведенных решений Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что федеральным органом конституционного правосудия допускается использование различных понятий не произвольно, каждое из них в конкретном контексте может иметь свое правовое содержание. Существенно, что такое конституционное признание порождает конституционные правоотношения общего характера между гражданами и государством, в рамках которых каждый гражданин РФ вправе требовать от государства законодательного установления на основании и в соответствии с Конституцией РФ системы местного самоуправления, нормативных критериев и гарантий развития его конкретных форм и институтов на отдельных территориях,

³⁵ См.: абз. второй п. 2 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2003 г. № 132-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003 г. № 5.

³⁶ См.: абз. третий п. 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509.

³⁷ См.: абз. пятый п. 2.1 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 17 июля 2006 г. № 137-О // Архив Конституционного Суда РФ. 2006 г.

³⁸ См.: абз. первый п. 2 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2005 г. № 154-О // Архив Конституционного Суда РФ. 2005 г.

³⁹ См.: абз. пятый п. 2 мотивировочной части определения Конституционного Суда от 18 апреля 2006 г. № 142-О // Архив Конституционного Суда РФ. 2006 г.

включая те из них, которые установлены конституционным законодательством (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ)⁴⁰.

На уровне субъектов РФ органы конституционного (уставного) правосудия рассматривают вопросы, непосредственно связанные с осуществлением народовластия в муниципальных образованиях. В частности, Конституционным судом Республики Карелия было рассмотрено дело по обращению гражданки Г.Г. Морозовой, оспаривавшей конституционность решения Суоярвского районного Совета местного самоуправления от 4 июля 2006 г. «Об утверждении изменений и дополнений, внесенных в Устав муниципального образования «Суоярвский район» Республики Карелия» в части внесения изменений в ч. 1 ст. 18 этого Устава⁴¹.

Заявительница была не согласна с тем, что в соответствии с данными изменениями представительный орган формируется не из депутатов, избираемых на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, как это было до внесения изменений в Устав, а из глав поселений, входящих в состав Суоярвского района, и депутатов представительных органов указанных поселений – по два депутата от каждого представительного органа поселения.

По мнению Г.Г. Морозовой, при принятии данного решения были нарушены процедура и допустимые сроки внесения таких изменений в Устав муниципального образования, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ. Данные изменения противоречат, по мнению заявительницы, Конституции Республики Карелия, ее ст. 5 (ч. 2 и 3), 16, 17, 19 (ч. 2).

Конституционный суд Республики Карелия, рассматривая в системной связи ч. 5 ст. 35 «Представительный орган муниципального образования» и ст. 44 «Устав муниципального образования» Федерального закона № 131-ФЗ, пришел к выводу, что при принятии решения о формировании представительного органа муниципального образования «Суоярвский район» путем

⁴⁰ См.: *Бондарь Н.С.* Указ. соч. С. 510.

⁴¹ См.: Карелия. 2007. 19 мая.

представительства были соблюдены процедура и порядок, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ.

Таким образом, решение Суоярвского районного Совета местного самоуправления от 4 июля 2006 г. «Об утверждении изменений и дополнений, внесенных в Устав муниципального образования «Суоярвский район» Республики Карелия» в части внесения изменений в ч. 1 ст. 18 этого Устава не нарушает конституционного права населения муниципального района на осуществление местного самоуправления, согласуется с требованиями федерального законодательства и не противоречит Конституции Республики Карелия.

Достаточно большую группу составляют обращения жителей муниципальных образований в конституционные (уставные) суды субъектов РФ о признании несоответствующими конституции (уставу) субъекта РФ муниципальных правовых актов. Анализ судебной практики свидетельствует, что наиболее спорными являются муниципальные правовые акты, затрагивающие жилищные отношения.

Конституционным судом Республики Северная Осетия – Алания рассмотрено дело о проверке конституционности постановления администрации местного самоуправления города Владикавказа от 15 января 2007 г. № 9 «Об установлении платных услуг по оформлению документов при приватизации и деприватизации муниципального жилищного фонда г. Владикавказа» по запросу гражданки Л.А. Моураовой⁴².

По мнению заявительницы, существует неопределенность в вопросе о соответствии оспариваемого муниципального правового акта ст. 2, ч. 2 ст. 14, ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 35, ч. 2 ст. 40, ч. 1 ст. 63 Конституции Республики Северная Осетия – Алания⁴³.

Конституционный суд Республики Северная Осетия – Алания, рассматривая в нормативной связи п. 3 ч. 1, ч. 3 ст. 9 Феде-

⁴² См.: Постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 15 июня 2011 г. № 2-П // Вестник Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания. 2011. № 7.

⁴³ URL: www.krsro.ru – официальный сайт Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания.

рального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴⁴, предусматривающие определение нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования перечня муниципальных услуг и порядка определения размера платы за их предоставление и п. 6 ч. 10 ст. 35 «Представительный орган муниципального образования» Федерального закона № 131-ФЗ, относящим к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования также определение порядка принятия решений об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, пришел к выводу, что, установив не предусмотренный законодательством сбор, администрация местного самоуправления города Владикавказа своим постановлением от 15 января 2007 г. № 9 вышла за рамки компетенции, предоставленной федеральными законами органам местного самоуправления, ухудшив тем самым положение граждан, что противоречит Конституции Республики Северная Осетия – Алания.

Иную правовую позицию принял Уставный суд Свердловской области при рассмотрении дела о соответствии Уставу Свердловской области п. 3 постановления главы города Екатеринбурга от 31 августа 2005 г. № 824 «Об утверждении учетной нормы площади жилого помещения и нормы предоставления площади жилого помещения, действующих на территории муниципального образования «город Екатеринбург» в связи с запросом гражданки Р.Г. Марениновой⁴⁵.

По мнению заявительницы, нормативные положения оспариваемого акта, регулирующие установление учетной нормы площади жилого помещения только для малоимущих граждан, нарушают ее права и не соответствуют Уставу Свердловской области.

В судебном заседании суд установил, что в соответствии с ч. 6 ст. 50 Жилищного кодекса РФ, федеральными законами,

⁴⁴ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

⁴⁵ См.: постановление Уставного суда Свердловской области от 27 апреля 2012 г. // Областная газета. 2012. 3 мая.

указами Президента РФ, законами субъектов РФ, закрепляющими порядок предоставления жилого помещения по договорам социального найма, для отдельных категорий граждан могут быть установлены иные учетные нормы, однако такое право не предоставлено органам местного самоуправления.

Установленная в муниципальном образовании «город Екатеринбург» учетная норма площади жилого помещения применяется для определения нуждаемости граждан в жилых помещениях не только в отношении малоимущих, но и для граждан, относящихся к иным категориям, определенным законом.

Уставный суд Свердловской области, изучив материалы по делу, признал оспариваемое положение муниципального правового акта соответствующим Уставу Свердловской области. Кроме того, в резолютивной части своего постановления Уставный суд фактически закрепил свою позицию в качестве судебного прецедента, установив, что «уставно-правовой смысл указанных нормативных положений, выявленных в настоящем постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике».

Отдельную группу дел, рассматриваемых конституционными (уставными) судами субъектов РФ, составляют дела, связанные с правовым статусом муниципальных служащих. Уставным судом Свердловской области было рассмотрено дело о соответствии Уставу Свердловской области п. 1, 3 ст. 1 Положения «О назначении и выплате пенсии за выслугу лет депутату Думы Шалинского городского округа, главе Шалинского городского округа», утвержденного решением Думы Шалинского городского округа от 24 сентября 2009 г. № 161, в связи с обращением М.А. Ивановой⁴⁶.

Вызывает интерес то, что резолютивная часть постановления Уставного суда содержит два решения, разные по каждому пункту ст. 1 муниципального правового акта. В отношении п. 1 ст. 1 оспариваемого акта, ограничивающего, по мнению заявительницы, ее право на получение дополнительной пенсии за вы-

⁴⁶ См.: постановление Уставного Суда Свердловской области от 29 марта 2011 г. // Областная газета. 2011. 2 апр.

слугу лет, принято решение о прекращении дела, так как требуется внесение изменений в действующее правовое регулирование, что не входит в компетенцию Уставного суда Свердловской области.

В свою очередь п. 3 ст. 1 оспариваемого Положения признан не соответствующим ст. 2, 87 Устава Свердловской области⁴⁷, так как он устанавливает зависимость возникновения права на пенсию за выслугу лет от порядка избрания на должность главы городского округа, что ограничивает конституционные права граждан и может привести к нарушению их права на дополнительное пенсионное обеспечение.

Неотъемлемым элементом развития института местного самоуправления на современном этапе является наличие четкого механизма законодательного регулирования и финансового обеспечения процедуры наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ. Однако правоприменительная практика свидетельствует об имеющихся нарушениях со стороны органов государственной власти, принимающих нормативные правовые акты, не соответствующие положениям конституций (уставов) регионов.

Уставный суд Санкт-Петербурга рассмотрел дело о соответствии Уставу Санкт-Петербурга положений п. 2 ст. 11 Закона Санкт-Петербурга от 31 октября 2007 г. № 536-109 «О наделении органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, назначению и выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), и денежных средств на содержание детей, переданных на воспитание в приемные семьи, в Санкт-Петербурге»⁴⁸.

По мнению заявителя – муниципального совета муниципального образования муниципальный округ Автово, положения

⁴⁷ Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 12 (2010). Ст. 1914.

⁴⁸ См.: постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 12 марта 2009 г. № 001/09-П // Санкт-Петербургские ведомости. 2009. 20 марта.

п. 2 ст. 11 Закона Санкт-Петербурга № 536-109 нарушают принципы равенства всех перед законом и судом, самостоятельности местного самоуправления и, следовательно, не соответствуют Уставу Санкт-Петербурга по содержанию норм.

Рассмотрев материалы дела и заслушав стороны, Уставный суд Санкт-Петербурга установил, что законодателем Санкт-Петербурга значительно расширены пределы возможного вмешательства органов государственной власти Санкт-Петербурга в деятельность органов местного самоуправления по сравнению с положениями ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ в части установления дополнительных оснований временного осуществления исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Одновременно с этим Уставный суд отметил отсутствие неопределенности в рассматриваемых положениях Закона Санкт-Петербурга № 536-109.

Итогом рассмотрения дела было постановление Уставного суда Санкт-Петербурга о признании положений п. 2 ст. 11 Закона Санкт-Петербурга от 31 октября 2007 г. № 536-109 не соответствующими положениям п. 1 ст. 3, п. 1 ст. 4. ст. 60, п. 1 ст. 62, ст. 64, ст. 66 Устава Санкт-Петербурга.

Особая категория дел, рассматриваемая конституционными (уставными) судами субъектов РФ, связана с проверкой конституционности муниципальных правовых актов, затрагивающих социально-экономические права населения муниципальных образований. В частности, Конституционным судом Республики Северная Осетия – Алания рассмотрено дело о проверке конституционности постановления администрации местного самоуправления Алагирского района Республики Северная Осетия – Алания от 30 июля 2007 г. № 250 «О принятии дополнительных мер в рамках реализации программы «Антидопинг» в связи с запросом гражданки Н.П. Машковой⁴⁹.

⁴⁹ См.: постановление Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания от 10 июня 2008 г. № 2-П // Вестник Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания. 2009. № 5.

По мнению заявительницы, принятый муниципальный правовой акт ограничивает право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления не запрещенной законом экономической деятельности и, следовательно, противоречит ст. 2, 14, 34, 63 Конституции Республики Северная Осетия – Алания.

Рассмотрев материалы дела, суд установил, что принятый нормативный акт вводит запрет на продажу растворителя № 646 и его аналогов в торговых точках независимо от ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы в рамках реализации программы «Антидопинг». Введение указанного запрета означает, что ограничение свободы предпринимательской деятельности, перемещение товаров и услуг, их реализация могут осуществляться исходя из критериев, определенных не Российской Федерацией в лице федерального законодателя, как это предписано ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а непосредственно нормативным правовым актом органа местного самоуправления, что приводит к неправомерному ограничению конституционного права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и выходит за рамки разграничения не только компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления, но предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

В резолютивной части Конституционный суд Республики Северная Осетия – Алания постановил признать постановление администрации местного самоуправления Алагирского района не соответствующим Конституции Республики Северная Осетия – Алания; кроме того, правоприменительные решения, основанные на положениях данного постановления, должны быть пересмотрены в установленном законом порядке.

Анализ практики Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ свидетельствует об активной позитивной роли органов конституционного (уставного) судопроизводства в сфере защиты местного самоуправления. Решения судебных органов направлены на формирование и функционирование полноценного института местного само-

управления в стране. Они служат делу обеспечения верховенства Конституции РФ, федеральных законов на всей территории России, повышению ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления в принятии решений, затрагивающих права местного самоуправления, а в конечном итоге граждан РФ.

Вместе с этим необходимо отметить, что возможности судебной защиты существенным образом расширяются за счет того, что соответствующие дела о нарушении прав местного самоуправления могут рассматривать как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды⁵⁰.

С 1993 г. действует Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁵¹, в ст. 2 которого закреплено право граждан обжаловать в суде действия (решения) органов местного самоуправления, если нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Обобщая практику рассмотрения дел, связанных с обжалованием в суде действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, а также в целях правильного и единообразного применения законодательства Пленумом Верховного Суда РФ было принято постановление от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»⁵².

⁵⁰ Подробнее см.: Защита прав местного самоуправления арбитражными судами Российской Федерации / Под ред. А.А. Арифулина. Т. 3. М., 2003.

⁵¹ Ведомости РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

⁵² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

Одним из ключевых моментов при рассмотрении данной категории дел согласно п. 21 постановления является необходимость при подготовке к судебному разбирательству по делам об оспаривании решения, действия (бездействия) органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления в каждом случае истребовать и приобщать к материалам дела текст устава данного муниципального образования, поскольку в нем определены структура органов местного самоуправления, порядок их формирования и полномочия, а в необходимых случаях – также тексты конституций (уставов) и законов субъектов РФ, которыми определяются отдельные полномочия представительных органов муниципальных образований.

В частности, Московским областным судом было принято определение от 15 марта 2011 г. по делу № 33-5164⁵³, которым было оставлено без изменений решение Королёвского городского суда Московской области, отказавшего в удовлетворении требований об обязанности муниципального органа предоставить копии протоколов публичных слушаний, заключения о результатах публичных слушаний, так как данные документы были предоставлены заявителям на судебных заседаниях.

Одним из условий вынесения данного определения явилась необходимость суда кассационной инстанции истребовать Устав г. Королёва Московской области, ст. 21 которого предусматривает публичные слушания, а также Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний по проектам планировки и межевания территорий города Королёва Московской области, утвержденного решением Совета депутатов г. Королёва от 18 июля 2007 г. № 191/30 (в ред. от 11 марта 2009 г.).

Следует отметить, что жители муниципальных образований активно пользовались своим правом на судебную защиту еще до принятия постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. Так, судебная коллегия по гражданским делам Пензенского областного суда вынесла определение от 27 апреля 1999 г. по делу № 33-800⁵⁴, согласно которому жалоба

⁵³ СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁴ Там же.

М.В. признана обоснованной, а действия Вертуновской сельской администрации по прописке Б.О. незаконными.

По мнению заявителя М.В., Вертуновская сельская администрация нарушила установленный порядок регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации, зарегистрировав Б.О. по адресу проживания М.В. Суд первой инстанции, изучив материалы дела, признал жалобу М.В. обоснованной, а действия Вертуновской сельской администрации по регистрации Б.О. незаконными. Суд кассационной инстанции подтвердил правильность принятого решения.

Рассматривая защиту местного самоуправления арбитражными судами, отметим, что в соответствии со ст. 29 АПК РФ арбитражному суду подведомственны споры о признании недействительными (полностью или частично) нормативных правовых актов органов местного самоуправления в том случае, если их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда федеральным законом, и ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке. Кроме того, арбитражным судам подведомственны иски, связанные с приватизацией муниципального имущества⁵⁵.

Так, решением Сургутской районной Думы (Тюменская область) от 28 сентября 2001 г. № 41 были повышены ставки земельного налога на 2001 г. Решение не было опубликовано ни в газетах, ни в иных средствах массовой информации города или района. Вопрос о правомерности применения установленных указанным решением повышенных ставок был заявлен налогоплательщиками и рассмотрен Федеральным арбитражным судом Западно-Сибирского округа. Суд в постановлении от 23 июля

⁵⁵ См.: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

2003 г. № Ф04/1910-282/А75-2003 указал, что отсутствие факта официального опубликования решения исключает обязательность его применения налогоплательщиками на территории Сургутского района⁵⁶.

Подводя итог анализу защиты народовластия на местном уровне в Российской Федерации, сформулируем ряд выводов.

1. Реализация принципа народовластия на местном уровне – неотъемлемый элемент института народовластия в Российской Федерации. Предусмотренная Конституцией РФ, федеральными законами, законодательными актами субъектов РФ возможность населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения корреспондируется с положениями международно-правовых актов в области местного самоуправления, что позволяет определить Российскую Федерацию как правовое государство с развитой муниципальной демократией.

2. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют деятельность местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Положения Конституции РФ находят дальнейшее развитие и конкретизацию в обширном федеральном законодательстве, направленном на защиту прав и свобод человека и гражданина и обжалование действий (бездействия), решений органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы жителей муниципальных образований.

3. В Российской Федерации сформирована и функционирует судебная система, в полной мере обеспечивающая конституционное, гражданское и арбитражное судопроизводство. Решающая роль по выработке правовых позиций в вопросах функционирования местного самоуправления отводится высшим судебным органам Российской Федерации – Конституционному Суду, Верховному Суду, Высшему Арбитражному Суду.

4. Одним из элементов функционирования федеративного государства является наличие судебных органов в субъектах РФ. Важная роль принадлежит конституционным (уставным) судам, обеспечивающим соответствие принимаемых муниципальных

⁵⁶ Подробнее см.: *Шугрина Е.С.* Указ соч. С. 226.

правовых актов положениям основных законов субъектов РФ, защиту основных прав и свобод человека и гражданина в муниципальных образованиях.

Существенное значение в защите народовластия имеет деятельность судов общей юрисдикции, принимающих к рассмотрению заявления граждан об оспаривании неправомерных действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления.

Формирование цивилизованного рыночного оборота, обеспечение соответствия принимаемых муниципальных правовых актов в области экономической деятельности действующему законодательству возлагается на арбитражные суды регионов.

*В.Г. Графский **

СПРАВЕДЛИВОСТЬ И ПРАВО

Jus est ars boni et aequi –

Право есть искусство добра и справедливости.

Цельс-мл. (II в.н.э.)

Aequum et bonum est lex legum –

Справедливость и благо есть закон законов .

(древнеримское выражение)

Справедливость, как и право, относится к наиболее известным и одновременно очень сложным понятийным конструкциям общественности, которые не имеют твердых и неизменяемых определений и причислены в этой связи одновременно сразу к нескольким областям упорядоченного знания – этике, юриспруденции, социальной философии, политической науке, герменевтике и др. Вместе с тем справедливость представляется еще более сложным компонентом, который в ходе своего воплощения в решении или поступке всегда имеет большее (и тем самым не

* Заведующий сектором истории государства, права и политических учений Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.