

СУБЪЕКТЫ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРИ ОБРАЩЕНИИ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2011 В.И. Анишина

Судья Верховного Суда Российской Федерации,
профессор

© 2011 И.А. Корзина

Российская академия правосудия

E-mail: a.i.ashmarin@mail.ru

Обосновано, что не исключается необходимость надлежащего законодательного урегулирования права на обращение в Конституционный Суд РФ за органами и должностными лицами местного самоуправления; это обусловлено непосредственно конституционно-правовыми положениями о гарантиях судебной защиты местного самоуправления, а также связано с развитием местного самоуправления и совершенствованием его конституционно-правовой основы.

Ключевые слова: местное самоуправление, субъекты судебной защиты, Конституционный Суд Российской Федерации.

При рассмотрении вопроса о полномочиях Конституционного Суда Российской Федерации (КС РФ) в сфере защиты местного самоуправления достаточно сложным является вопрос о содержании правового регулирования круга субъектов на обращение в Конституционный Суд РФ, который связан с разделением властей и доступностью конституционного правосудия. Анализ соответствующих положений Конституции РФ и федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” (далее - Закон о Конституционном Суде РФ) позволяет выделить следующие категории названных субъектов:

- специально уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- суды;

- граждане и их объединения;

- иные органы и лица, указанные в федеральном законе. Каждый из названных субъектов может поставить в конституционном судопроизводстве вопрос о проверке актов, касающихся прав местного самоуправления. Однако сами органы местного самоуправления не поименованы в законе как субъект обращения в Конституционный Суд РФ. Каким же образом данные органы могут обратиться в КС РФ?

Практика применения ч. 1 ст. 96 Закона о Конституционном Суде РФ позволяет однознач-

но констатировать: Конституционный Суд России расширительно интерпретирует содержание данной нормы, обеспечивая доступ к конституционному правосудию как можно более широкому кругу субъектов, что, по нашему мнению, полностью соответствует целям и задачам его деятельности. Тенденция на расширение субъектного состава наглядно проявляется при толковании Конституционным Судом понятия “объединение граждан”. Данный круг субъектов не ограничивается только теми общественными объединениями, которые созданы в соответствии со ст. 30 Конституции РФ и федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 164-ФЗ “Об общественных объединениях”¹.

К субъектам, наделенным правом на обращение в Конституционный Суд РФ соответствующим федеральным конституционным законом, в настоящее время относятся Генеральный прокурор РФ, а также Уполномоченный по правам человека в РФ. В 2003 г. Конституционный Суд существенно расширил полномочия Генерального прокурора РФ, предоставив ему право инициировать и процедуры абстрактного нормоконтроля, однако обращаться в Суд данный субъект вправе только по вопросу о соответствии Конституции РФ, конституций и уставов субъектов РФ, что может быть использовано и в отношении норм, регламентирующих права и обязанности местного самоуправления².

В отличие от Конституции России, п. 4 “b” ст. 93 Основного закона Германии 1949 г. устанавливает, что Федеральный Конституционный Суд разрешает дела о конституционных жалобах общин и объединений общин по поводу нарушения законом права на коммунальное (местное) самоуправление. Таким образом, предметом коммунальной конституционной жалобы становятся федеральные законы.

Что касается обращений граждан за защитой права на коммунальное (местное) самоуправление, то согласно п. 4 “a” ст. 93 Основного закона Германии Федеральный Конституционный Суд разрешает дела о конституционных жалобах, которые могут быть поданы каждым, кто утверждает, что публичная власть нарушила одно из его основных прав, содержащихся в ст. 20 Основного закона, однако граждане как субъекты права на коммунальное (местное) самоуправление рассматриваются только в контексте ст. 33, которая гарантирует равный доступ к публичной службе, т.е. в органы коммунального (местного) самоуправления³.

В России в связи с проблемой доступа органов местного самоуправления к конституционному судопроизводству в правовых актах неоднократно предлагалось предоставить право на обращение в Конституционный Суд РФ не только гражданам, но и иным субъектам местного самоуправления. Так, в п. 7 и 8 ч. 12 разд. II “Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления”²⁴ указывалось на несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления и отсутствие права органов местного самоуправления на защиту посредством конституционного судопроизводства.

Однако, придерживаясь иной позиции по данному вопросу, в 2000 г. Конституционный Суд РФ отказал в принятии к рассмотрению конституционных жалоб органов местного самоуправления. Обосновывалась данная позиция тем, что органы местного самоуправления имеют иную, отличную от объединений граждан, правовую природу: возникают в силу предписания закона, а не на основании волеизъявления граждан, осуществляют публично-властные функции, являясь конституционно закрепленным, обязательным элементом структуры публичной власти в Российской Федерации, а не добровольной формой объединения граждан для решения частных задач⁵.

Местное самоуправление является необходимым элементом конституционного механизма осуществления народом своей власти, а не добровольной формой объединения населения для участия в решении тех или иных общих задач. Граждане, проживающие на территории муниципального образования, на основе своих конституционных прав участвуют в осуществлении публичной власти. Поэтому, даже если рассматривать их как своеобразное объединение, то это объединение в силу того, что оно осуществляет публично-властные функции, нельзя отнести к институтам гражданского общества, которыми по своей природе, по порядку образования, основным признакам являются объединения граждан (по смыслу ст. 30 Конституции РФ, ст. 96 Закона о Конституционном Суде РФ). Обращает на себя внимание и тот факт, что Конституционный Суд РФ, достаточно широко трактуя понятие “объединения граждан”, вместе с тем оставался первоначально в довольно жестких (узких) рамках конституционного содержания этого понятия.

Ситуация существенным образом изменилась в 2002 г., когда в постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П⁶ было указано, что: “Не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления. Органы местного самоуправления объективно отличаются по своим конституционно-правовым характеристикам от объединений граждан, Конституция РФ различает органы местного самоуправления и объединения граждан как самостоятельные и совершенно разные субъекты права”.

Однако и вышеуказанным постановлением Конституционный Суд РФ не ввел в круг субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд РФ, органы местного самоуправления и (или) их должностных лиц. Фактически было признано, что право на судебную защиту в рамках конституционного правосудия может быть использовано: выборным должностным лицом, органами местного самоуправления и избирателями.

Анализ последующих решений Конституционного Суда РФ показывает, что органы местного самоуправления пользуются указанным правом и обращаются в Конституционный Суд РФ.

Однако по большинству жалоб были приняты определения. Так, в Конституционный Суд РФ обращались: администрация г. Пензы (2002 г.)⁷; администрация г. Волгограда (2003 г.)⁸; администрация муниципального образования “Смольнинское” г. Санкт-Петербурга (2003 г.)⁹; администрация г. Коряжма Архангельской области (2005 г.)¹⁰; муниципальный совет муниципального образования “Город Красное Село Санкт-Петербурга” (2005 г.)¹¹.

Е.С. Шугрина выделяет следующие условия принятия обращений органов местного самоуправления в Конституционный Суд Российской Федерации¹²:

1. Обращение органов или должностных лиц местного самоуправления в Конституционный Суд РФ возможно только при наличии предшествующего решения суда (или иного органа, применяющего закон), причем стороной в данном деле должен быть именно этот орган (должностное лицо).

2. Право органа обращаться в суды от имени муниципального образования должно быть указано в уставе муниципального образования. Выписку из устава с данными положениями необходимо прилагать к обращению.

3. Предметом оспаривания в Конституционный Суд РФ органом местного самоуправления может быть акт, нарушающий права муниципального образования. Это могут быть нормы как законодательства о местном самоуправлении, так и других законодательных актов (в частности, регулирующих хозяйственную деятельность, осуществляемую органами местного самоуправления). При этом важно, чтобы был выражен интерес не самого органа, а муниципального образования как территориального объединения граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления.

Складывающаяся практика, связанная с защитой права на осуществление местного самоуправления, выявляет новые проблемы, которые пока не нашли своего разрешения.

Так, В.А. Кряжков подчеркивает, что “достаточно часто происходит подмена юридических терминов и обозначаемых ими субъектов права на обращение в Конституционный Суд РФ. Заявители, пытаясь подтвердить использование неконституционной, по их мнению, нормы в конкретном деле, фактически приравнивают органы

местного самоуправления к должностным лицам органов местного самоуправления или гражданам”. Например, из текста определения Конституционного Суда РФ от 12 июля 2005 г. № 309-О следует, что заявителем по делу является гражданин Б., однако в материалах дела находится судебное решение в отношении мэра, того же гражданина Б. (г. Дзержинск Нижегородская область). Очевидна в данном случае фактическая идентификация органа местного самоуправления (мэра) и гражданина. Такая подмена представляется небесспорной и ставит заявителей в фактически “неравное” положение¹³.

Особым субъектом обращения в Конституционный Суд РФ можно рассматривать население муниципального образования, представляющее собой коллективного носителя права на осуществление местного самоуправления и, соответственно, располагающего возможностью защищать гарантируемые Конституцией РФ права и свободы, связанные с осуществлением местным сообществом самостоятельной и под свою ответственность деятельности по решению вопросов местного значения, в рамках судебной процедуры, включающей и конституционное судопроизводство. Не имея прямого конституционного или законодательного закрепления, это положение получило обоснование в виде имеющей общеобязательное значение правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной им в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П¹⁴.

Граждане - бывшие главы муниципальных образований - обратились в Конституционный Суд РФ с жалобой о проверке конституционности ряда положений закона Красноярского края от 26 сентября 1996 г. “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и закона Корякского автономного округа от 12 января 2000 г. “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе”, регулирующих порядок отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления. Заявители указывали на то, что оспариваемые нормы допускают произвольное использование отзыва и не содержат гарантий от злоупотреблений им, в частности по политическим мотивам; тем самым один институт непосредственной демократии (отзыв выборного должностного лица) противопоставляется другому (выборам),

нарушаются конституционное право граждан на участие в осуществлении власти через органы местного самоуправления и конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, умаляется достоинство личности, что противоречит ст. 3 (ч. 2 и 3), 13 (ч. 1, 2 и 3), 19 (ч. 1), 21 (ч. 1), 32 (ч. 2), 130 (ч. 2) и 133 Конституции РФ.

Суд по данным обращения указал, что «субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти - непосредственно и через органы местного самоуправления - выступает население муниципального образования (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ). Согласно ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту. Данное положение во взаимосвязи со ст. 46 (ч. 1 и 2) Конституции РФ призвано обеспечить защиту в суде прав и законных интересов всех лиц, чьи права могут быть затронуты в процессе отъезда, с тем, чтобы гарантировать также право возражать против его проведения. Право на судебную защиту может быть использовано отъезжаемым выборным должностным лицом, органами местного самоуправления, а также самими избирателями - как сторонниками, так и противниками отъезда, и должно служить предупреждению необоснованного отъезда, объективно приводящего к дестабилизации местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании».

Таким образом, Суд признал, что не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований, которые в данном случае необходимо рассматривать как объединение граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ свое право на осуществление местного самоуправления.

Принимая такое решение, Конституционный Суд РФ исходил из понимания населения муниципального образования как особого объединения граждан - местного сообщества, которое формируется на основании Конституции РФ и закона в соответствии с объективно складывающимися взаимными интересами граждан по месту их жительства при совместном решении общих дел (вопросов местного значения).

Следующими самостоятельными субъектами права на обращение в Конституционный Суд РФ считаем возможным рассматривать муниципальные предприятия и учреждения.

Закон о Конституционном Суде РФ не содержит правовых норм, закрепляющих право муниципальных предприятий и учреждений относительно допустимости их обращения в Конституционный Суд РФ. Основания, по которым данные субъекты права могут подавать конституционную жалобу, изложены лишь в правовых позициях Конституционного Суда. Речь идет о возможности обращения в федеральный орган конституционного правосудия объединения граждан при условии, что примененной или подлежащей применению нормой были нарушены права соответствующего объединения граждан.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П¹⁵ Суд расширил категорию «объединение граждан», включив в нее, в числе прочих, акционерные общества и государственные унитарные предприятия, указав при этом на принцип равенства юридических лиц, как частных, так и государственных (независимо от их организационно-правовой формы).

Поскольку основным тезисом для принятия решения о допустимости обращений государственных унитарных предприятий являлся конституционный принцип равенства всех форм собственности, что предполагает, в числе прочего, равную судебную защиту частной, муниципальной, государственной форм собственности, соответствующая правовая позиция была распространена и на муниципальные унитарные предприятия и учреждения¹⁶.

Что же касается возможности признания надлежащими заявителями в Конституционный Суд РФ муниципальных учреждений, то она зависит от того, выступают ли они исключительно в качестве организации, конституционные права которой предположительно были нарушены, либо в качестве муниципального органа, защищающего публичный интерес¹⁷.

В контексте сказанного приходим к выводу о том, что субъектами судебной защиты прав местного самоуправления посредством конституционного правосудия могут быть не только *граждане*, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, а также *объединения граждан* (ст. 96 Закона о Конституционном Суде РФ), но и иные органы и лица, в том числе:

- *органы местного самоуправления и выборные должностные лица местного самоуправления*, в том случае, если муниципальные органы высту-

пают не с собственными интересами, а исключительно в защиту прав населения (граждан) муниципального образования. Это, на наш взгляд, в полной мере соответствует ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление осуществляется гражданами не только посредством прямого волеизъявления, но и через выборные и иные органы местного самоуправления;

- *муниципальные предприятия и учреждения*, основанием для принятия решения о допустимости обращений муниципальных предприятий является равенство всех форм собственности, в том числе равная судебная защита частной, муниципальной и государственной форм собственности. Однако возможность признания субъектом права муниципальные учреждения зависит от того, выступают ли они исключительно в качестве организаций, конституционные права которой предположительно были нарушены, либо в качестве муниципального органа, защищающего публичный интерес.

Данный вывод, безусловно, является дискуссионным, однако нельзя не согласиться, а тем более отрицать, что признание органов местного самоуправления, их должностных лиц в качестве надлежащих субъектов обращения в Конституционный Суд РФ выступает одним из основополагающих постулатов Российской Федерации как правового демократического государства, предоставляющих равные для каждого возможности судебной защиты его прав и свобод (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ).

С учетом сказанного не исключается необходимость надлежащего законодательного урегулирования права на обращение в Конституционный Суд РФ за органами и должностными лицами местного самоуправления, что обусловлено непосредственно конституционно-правовыми положениями о гарантиях судебной защиты местного самоуправления, а также связано с развитием местного самоуправления и совершенствованием его конституционно-правовой основы.

¹ Собрание законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 1995. № 21. Ст. 1930.

² По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК РФ, статей 1, 21 и 22 ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации": постановление Конституционного Суда РФ // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

³ Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 42.

⁵ По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской

области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области: постановление Конституционного Суда РФ от 30 нояб. 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Пензы на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 17 Указа Президента Российской Федерации "О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР": определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2002 г. № 207-О // Документ официально опубликован не был.

⁸ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Волгограда на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 3 статьи 19 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации": определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2003 г. № 132-О // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2003. № 5.

⁹ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и жалобы администрации муниципального образования "Смолянинское" на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод: определение Конституционного Суда РФ от 5 июня 2003 г. № 274-О // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

¹⁰ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Коржма Архангельской области на нарушение конституционных прав местного самоуправления положением ч. 1 ст. 30 Закона Российской Федерации "О милиции": определение Конституционного Суда РФ от 15 февр. 2005 г. № 58-О // Документ официально опубликован не был.

¹¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы муниципального совета муниципального образования г. Красное Село Санкт-Петербурга на нарушение конституционных прав и свобод положениями ст. 8 Закона Санкт-Петербурга "О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге": определение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2005 г. № 225-О // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2005. № 6.

¹² *Шугрина Е.С.* Судебная защита местного самоуправления. М., 2010. С. 45.

¹³ *Кряжков В.А.* Судебная защита прав местного самоуправления // Государство и право. 2009. № 11. С. 12.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

¹⁵ СЗ РФ. 1998. № 42. Ст. 5211.

¹⁶ См., например: Постановления Конституционного Суда РФ от 23 марта 1999 г. № 5-П (СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1749); от 14 мая 1999 г. № 8-П (СЗ РФ. 1999. № 21. Ст. 2669).

¹⁷ *Лушиников В.А.* Процессуальная правосубъектность государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений в конституционном судопроизводстве // Закон. 2006. № 11. С. 12-14.