

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СУДОВ
В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЯ**

С. В. Корсакова

Ростовский филиал Российской академии правосудия

Поступила в редакцию 17 июня 2009 г.

Аннотация: *раскрываются понятие и содержание деятельности судов в реализации правоохранительной политики в сфере местного самоуправления. Излагаются и анализируются наиболее значимые способы судебной защиты прав местного самоуправления, определяются условия эффективности соответствующей деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также фокусируется внимание на особой роли Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ в реализации муниципальной правоохранительной политики.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, правоохранительная политика, судебная защита прав местного самоуправления.*

Abstract: *the definition and meaning within court acting on the realization of Law Enforcement policy in the sphere of local self-government, the most meaningful ways of court defended rights in the sphere of local self-government are analysed, the terms of effectiveness on all fours court activity in the world of law and arbitration courts, thus pays attention to the special role of Constitutional Court of the Russian Federation and Statutory Courts of constituent entities in realisation within the municipal Law Enforcement policy are represented.*

Key words: *local government, the law-enforcement policy, judicial protection of the rights of a local government.*

Правоохранительная политика в сфере местного самоуправления — это деятельность государственных и негосударственных структур по повышению эффективности охранительной функции права и по совершенствованию правоохраны в целях обеспечения права населения на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.

Право на осуществление местного самоуправления является комплексным в силу того, что оно включает общепризнанные и конституционно закрепленные права и свободы, реализуемые в пределах муниципального образования¹.

В современной юридической литературе права, которые обеспечивают возможность местному сообществу и каждому его члену участвовать в

¹ См.: Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации : конституционные вопросы : дис. ... д-ра юрид. наук. Самара, 2004. С. 98.

решении вопросов местного значения, определены как *муниципальные*² и закреплены конституционно. Среди них выделяют две группы: *коллективные муниципальные права*³, в том числе право на самоорганизацию и на признание городских, сельских поселений, других территорий в качестве муниципальных образований (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ); право на самостоятельное осуществление населением власти через органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3); право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131); право на проведение местного референдума как формы непосредственного осуществления местного самоуправления (ч. 3 ст. 3); право на муниципальные выборы, включая выборы депутатов, членов иных выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления (ч. 3 ст. 3); право на самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130); право на финансовую самостоятельность, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета (ч. 1 ст. 132); право на установление местных налогов и сборов (ч. 1 ст. 132); право на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка (ч. 1 ст. 132); право решения вопросов установления и изменения границ муниципального образования (ч. 2 ст. 131); право на судебную и иные формы государственной защиты местного самоуправления (ст. 133), и *индивидуальные муниципальные права*⁴, в том числе право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления (ст. 12, 130); право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32, ч. 1 ст. 3); право граждан быть инициаторами местного референдума, участвовать в его проведении (ч. 2 ст. 32); право на коллективные и индивидуальные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления (ст. 33); право на ознакомление с документами и материалами органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 24); право на объединение по месту жительства, включая создание органов территориального общественного самоуправления, инициативное участие в их деятельности (ст. 30); право на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, нарушающих индивидуальные или коллективные права местного самоуправления (ст. 46).

² См., например: Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть : конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие. М., 2004. С. 305—351; Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 16, 30—31, 34—35; Шапсугов Д. Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. М., 2003. С. 272—273.

³ См., например: Комментарий к Конституции Российской Федерации / общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. М., 1996. С. 523—538.

⁴ См.: Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 332.

Важным показателем обеспеченности муниципальных прав является уровень их охраны, прежде всего, через возможность рассмотрения независимым и беспристрастным судом спора, возникшего в связи с реализацией муниципальных прав, а также жалобы на действия органов власти, должностных лиц, если этими действиями нарушаются права жителей муниципального образования. Именно суды могут последовательно реализовать цель правоохранительной политики — непосредственно прекратить нарушение муниципальных прав и восстановить их путем понуждения субъекта к выполнению ранее возложенной на него обязанности.

Правоохранительная политика в сфере местного самоуправления осуществляется судами общей юрисдикции, арбитражными судами, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, Конституционным Судом РФ.

Суды общей юрисдикции, рассматривая многочисленные дела, связанные с местным самоуправлением, обеспечивают защиту прав широкому кругу субъектов возникающих в связи с этими делами правоотношений: гражданам, защищающим свои права на участие в местном самоуправлении; органам местного самоуправления, их должностным лицам и муниципальным служащим; муниципальным образованиям в целом и др. Российское законодательство предусматривает различные способы судебной защиты, из которых наиболее значимыми и эффективными в данной сфере являются следующие:

— оспаривание гражданами решений и действий различных органов государственной власти и должностных лиц, нарушающих их право на местное самоуправление;

— 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 местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ.

Арбитражные суды также играют весомую роль в защите и гарантировании местного самоуправления в Российской Федерации. Исходя из характера спорных правоотношений, в соответствии с п. 1 ст. 27 АПК РФ арбитражному суду подведомственны дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Однако дела с участием муниципальных образований, в том числе возникающие из налоговых и бюджетных отношений, подведомственны арбитражным судам лишь в тех случаях, когда федеральным законом они прямо отнесены к их ведению⁵. Так, например, в соответствии со ст. 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об

⁵ См.: Защита прав местного самоуправления в судах общей юрисдикции в России / под ред. В. М. Жуйкова. М., 2003. Т. 2. С. 421—422.

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ 2003 г.) предусмотрено введение в муниципальном образовании решением арбитражного суда соответствующего субъекта РФ временной финансовой администрации при наличии соответствующих оснований. При этом применяется общий порядок судопроизводства в арбитражных судах, а также правила, предусмотренные ст. 168² Бюджетного кодекса Российской Федерации⁷. Арбитражный суд на основании поступившего ходатайства о введении временной финансовой администрации, соответствующего установленным требованиям, возбуждает производство по делу о восстановлении платежеспособности муниципального образования.

Важным условием эффективности правоохранительной политики судов общей юрисдикции и арбитражных судов в сфере местного самоуправления является закрепление на федеральном уровне процессуальных элементов реализации права главы муниципального образования на обращение в суд с заявлением о назначении местного референдума в случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки; права муниципального образования на обжалование в судебном порядке закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования; права главы муниципального образования или главы местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) был издан правовой акт об отрешении от должности, на обжалование данного правового акта в судебном порядке; прав граждан и органов местного самоуправления на обжалование в судебном порядке отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушения установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений.

2009. № 2

74 Особое место в реализации правоохранительной политики в сфере местного самоуправления занимает Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Частью 5 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ 2003 г. предусматривается возможность постановки органом местного самоуправления перед судом вопроса о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации (субъекта РФ) по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления

⁶ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ //СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

и должностных лиц местного самоуправления Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта РФ.

Закон не уточняет, в какой именно суд вправе обращаться орган местного самоуправления с соответствующим требованием. Такая формулировка породила различные толкования указанной нормы по вопросу подсудности данной категории дел.

По мнению авторов одного из комментариев к Федеральному закону № 131-ФЗ 2003 г., ч. 5 ст. 7 Закона регламентирует действия органов местного самоуправления в случае наличия коллизий между различными нормативными правовыми актами Российской Федерации или субъектов РФ⁸. В таком случае орган местного самоуправления может в соответствии с ч. 2 ст. 251 ГПК РФ обратиться в суд общей юрисдикции с заявлением о признании какого-либо нормативного правового акта, противоречащим закону полностью или в части.

Вместе с тем есть мнение ряда ученых о том, что анализируемая норма содержит косвенное указание на возможность обращения органов местного самоуправления в Конституционный Суд РФ или конституционный (уставной) суд субъекта РФ. Этот вывод нуждается в уточнении.

Конституционный Суд РФ на основании ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»⁹:

- 1) разрешает дела о соответствии Конституции РФ;
- 2) разрешает споры о компетенции;
- 3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;
- 4) дает толкование Конституции РФ;
- 5) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;
- 6) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;
- 7) осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией РФ, Федеративным договором и федеральными конституционными законами.

Поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ является обращение в Конституционный Суд РФ в форме запроса, ходатайства или жалобы, отвечающее требованиям Федерального конституционного

⁸ См.: Веллева Д. С., Лысенко В. В. и др. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Саратов, 2005.

⁹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Субъектами обращения в органы конституционного контроля в зависимости от уровня государственной власти и предмета обращения могут быть Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, 1/5 членов (депутатов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, граждане и объединения граждан. При этом органы местного самоуправления прямо не наделяются федеральным законодательством правом на обращения в органы конституционного контроля, что, по справедливому замечанию В. И. Фадеева, не отвечает концепции правового и демократического государства¹⁰.

В то же время Конституционный Суд отметил, что в процедуре конституционного судопроизводства в соответствии со ст. 125 (ч. 4) Конституции РФ в системном единстве с ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» могут быть оспорены и сами законы (федеральные и региональные), примененные или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы, при этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления¹¹.

Таким образом, Конституционный Суд РФ не вправе проверять конституционность актов органов местного самоуправления, но, в свою очередь, последние вправе обжаловать в Конституционном Суде нормативные акты органов государственной власти РФ и ее субъектов, поскольку приравнены к объединениям граждан, но лишь те положения нормативных актов, которые применены или подлежат применению в конкретном деле с их участием.

В связи с этим требуется дополнение Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде

¹⁰ См.: Фадеев В. И. О праве органов местного самоуправления на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации // Проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации : материалы форума. М., 2004.

¹¹ Пункт 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

Российской Федерации» положениями, предусматривающими в качестве полномочия Конституционного Суда РФ разрешение споров по защите конституционного права на местное самоуправление¹², право органов местного самоуправления защищать права местного самоуправления в порядке конституционного судопроизводства, перечень органов местного самоуправления, полномочными обращаться от имени муниципального образования в Конституционный Суд РФ, механизм такого обращения.

Одновременно с внесением изменений и дополнений в действующее законодательство с целью выработки оптимального механизма реализации судами правоохранительной политики в сфере местного самоуправления необходимо повышать уровень профессиональной подготовки судей по вопросам муниципального законодательства и своевременно проводить и анализ, и обобщение правоприменительной практики судов в данной сфере.

В заключение отметим, что роль судов в реализации правоохранительной политики в сфере местного самоуправления в последние годы неуклонно возрастает, поскольку именно суды могут последовательно реализовать цель правоохранительной политики — непосредственно прекратить нарушение прав местного самоуправления и восстановить их путем понуждения субъекта к выполнению ранее возложенной на него обязанности. Эффективность соответствующей деятельности судов напрямую зависит от авторитета правосудия от реальной независимости и самостоятельности судов во взаимоотношениях с другими ветвями власти.

¹² См. подробнее: *Новикова И. В.* Судебная защита права на местное самоуправление в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004.

Ростовский филиал Российской академии правосудия

Корсакова С. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

E-mail: korsakova@narod.ru

Тел. (факс): 8-863-297-57-14,

8-928-947-99-99

State Higher Vocational Establishment «Rossijskaya Academy of Law» (Branch in Rostov)

Korsakova S. V., Candidate of Legal Science, Associate Professor of State-law Department

E-mail: korsakova@narod.ru

Tel. (fax): 8-863-297-57-14,

8-928-947-99-99