

УДК 342.7

### О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Т. М. Бялкина, А. В. Бухонов

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 12 сентября 2011 г.

**Аннотация:** *статья посвящена судебной защите прав местного самоуправления, проблемам реализации данного конституционного положения в современной России, а также основным направлениям совершенствования качества судопроизводства, профессионализма судей.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, судебная практика, избирательные права граждан, квалификация судей, судебные решения.*

**Abstract:** *article is devoted to judicial protection of local self-government rights and to problems of realization of this constitutional position in modern Russia, also article is devoted to basic ways of improving quality of proceedings and professionalism of judges.*

**Key words:** *local self-government, practice of the courts, universal suffrage rights, qualification of judges, judicial decision.*

В демократическом, правовом государстве право на судебную защиту является важнейшей гарантией реализации прав как отдельной личности, так и различных организаций. Особую роль оно играет в процессе организации и деятельности такого важнейшего института публичной власти, как местное самоуправление. Именно особой значимостью данной гарантии для местного самоуправления объясняется закрепление его права на судебную защиту в Конституции РФ и Европейской Хартии местного самоуправления.

В последнее время в практике российского местного самоуправления возникает немало проблем, связанных с реализацией своих прав на судебную защиту. Это связано и с общими проблемами состояния российской судебной системы, недостаточным качеством судопроизводства, и с особыми причинами, вытекающими из специфики муниципально-правовых отношений. В их числе можно выделить следующие:

– сложность восприятия практикующими юристами некоторых муниципально-правовых категорий в силу относительной новизны местного самоуправления и соответствующих общественных отношений для нашего государства; частые изменения муниципального законодательства и в то же время наличие коллизий, неполнота регулирования некоторых самоуправленческих отношений. Отсюда – неоднозначность толкования муниципального законодательства в правоприменительной практике,

принятие противоположных по смыслу судебных решений по одинаковым вопросам в разных регионах страны; противоречивость судебной практики;

– недостаточная квалификация судей в вопросах муниципального законодательства, а также юристов, работающих в органах местного самоуправления, представляющих эти органы в судебных процессах, что является следствием снижения общего уровня профессионализма выпускников юридических вузов, недостатками в системе отбора кандидатов на эти должности;

– влияние на судей пресловутого «административного ресурса» в лице органов государственной власти при принятии судебных решений не в пользу местного самоуправления в случаях рассмотрения споров между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также в некоторых других ситуациях;

– отсутствие механизмов контроля за реализацией решений Конституционного Суда РФ, в том числе тех, которые отстаивают законные интересы местного самоуправления;

– пассивность органов местного самоуправления, не принимающих в ряде случаев необходимых мер для защиты публичных интересов муниципального образования, прав его населения, что объясняется нередко их финансовой, экономической зависимостью от вышестоящих структур публичной власти, наличием коррупции среди самих должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих.

Приведем некоторые примеры из судебной практики последнего времени.

В 2011 г. отмечают многочисленные факты нарушения конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, обусловленные тем, что уполномоченными субъектами не назначаются в сроки, предусмотренные законодательством (на второе воскресенье октября), муниципальные выборы в органы местного самоуправления, у которых в этом году истекают сроки полномочий. Исключения из этого правила предусмотрены пп. 4–6 ст. 10, п. 8 ст. 81.1, п. 6 ст. 82 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Желание совместить муниципальные выборы с выборами депутатов Государственной Думы 4 декабря 2011 г. в целях экономии финансовых ресурсов, которой чаще всего объясняют неназначение выборов в срок, к таковым не относится. Системный характер переноса дат муниципальных выборов означает необоснованное продление сроков полномочий органов местного самоуправления в масштабе всей страны. В соответствии с п. 2 ст. 8 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ изменение (продление или сокращение) срока полномочий действующих органов или депутатов не допускается, перечень исключений из этого правила носит исчерпывающий характер. Основные выборы к категории таких «исключений» не относятся и должны проводиться периодически, т.е. в сроки, предусмотрен-

ренные уставом муниципального образования, но не реже одного раза в 5 лет.

Однако указанные нарушения избирательных прав граждан даже при наличии жалоб избирателей не вызывают должной реакции правоохранительных органов, в том числе судов. Судами порой не соблюдаются сроки рассмотрения дел о назначении выборов (10 дней), что впоследствии приводит к невозможности провести их в установленные законом сроки.

Случается, что одно и то же обстоятельство в судах в разных решениях толкуется различно. Так, 16 сентября 2010 г. Московский областной суд рассматривал заявление жителей г. Климовска Московской области о признании незаконным решения избирательной комиссии Московской области от 18 июня 2010 г. № 1300 «О возложении полномочий избирательной комиссии городского округа Климовск на территориальную избирательную комиссию города Климовска» в связи с тем, что данные полномочия были возложены на территориальную избирательную комиссию г. Климовска бессрочно, в то время как Совет депутатов г. Климовска ходатайствовал о возложении указанных полномочий на срок до 17 декабря 2010 г. Председательствующий судья оставил данное заявление без удовлетворения, указав, что у избирательной комиссии Московской области имелись основания для принятия оспариваемого решения. При этом установленный федеральным законом порядок возложения полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную комиссию (п. 2 ст. 24 Федерального закона № 67-ФЗ) был полностью соблюден.

19 августа 2011 г. Московский областной суд в том же составе рассматривал заявление тех же жителей г. Климовска Московской области об определении порядка и срока назначения выборов депутатов Совета депутатов муниципального образования «Городской округ Климовск» в связи с тем, что в установленный законом срок выборы на 9 октября 2011 г. назначены не были. Решением суда на Совет депутатов муниципального образования возложена обязанность назначить выборы в срок не ранее 11 декабря и не позднее 21 декабря 2011 г. При этом отмечается, что решением избирательной комиссии Московской области от 18 июня 2010 г. № 1300 полномочия избирательной комиссии городского округа Климовск возлагались на территориальную избирательную комиссию, сформированную решением ИКМО от 14 ноября 2006 г. Таким образом, срок осуществления полномочий муниципальной избирательной комиссии территориальной избирательной комиссией г. Климовск был ограничен сроком полномочий ее состава (членов), сформированного решением от 14 ноября 2006 г.

Решением избирательной комиссии Московской области от 24 ноября 2010 г. № 1457 территориальная избирательная комиссия г. Климовск была сформирована вновь в ином составе, и на данную комиссию полномочия муниципальной избирательной комиссии не возлагались. При таких обстоятельствах территориальная комиссия, сформированная

24 ноября 2010 г., не может осуществлять полномочия избирательной комиссии городского округа Климовск.

Получается, что год спустя после признания законным решения о бессрочном возложении полномочий муниципальной избирательной комиссии на территориальную избирательную комиссию суд констатирует, что это решение все же имеет срок действия, который не позволяет соответствующей избирательной комиссии назначить муниципальные выборы в 2011 г.

В правоприменительной практике существует разночтение по поводу времени начала и окончания сроков полномочий представительных органов местного самоуправления и депутатов этих органов. В п. 1 ст. 8 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ указано, что днем окончания срока, на который избираются органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, является второе воскресенье марта года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов. В то же время в соответствии с п. 3 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва. Основываясь именно на данной норме Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, Московский областной суд в решении от 19 августа 2011 г. считает возможным возложить обязанность по назначению выборов депутатов представительного органа г. Климовска Московской области на декабрь 2011 г. на его Совет народных депутатов, хотя в соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ днем окончания срока полномочий этого органа является второе воскресенье марта, т.е. 13 марта 2011 г.

Некоторые судебные решения свидетельствуют о весьма своеобразном понимании судьями положений общей теории права. К примеру, в Определении о прекращении производства по делу Арбитражного суда Воронежской области от 25 мая 2011 г. по делу № А14-1618-2011 сказано, что в силу п. 1 ч. 1 ст. 29 АПК РФ арбитражному суду подведомственно рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов, принятых государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом в перечисленных в названной норме сферах, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, – в иных сферах. Не ставя под сомнение правильность отказа в рассмотрении дела по существу, отметим все же неточность аргументации данного вывода в судебном решении. Так, в Определении далее говорится, что сфера, связанная с оспариванием актов высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, в данной норме не указана. Однако она и не должна указываться отдельно в силу того, что акт высшей юридической силы, в данном случае — устав муниципального образования, относится к числу нормативных актов, принимаемых представительным органом местного самоуправления. Это подтверждается и цитируемым далее в

Определении понятием муниципального правового акта, закрепленным ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: «Муниципальный правовой акт – решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер». Следовательно, муниципальные правовые акты могут быть либо нормативными («устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила»), либо индивидуальными («имеющие индивидуальный характер»). То обстоятельство, что устав муниципального образования является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, не отменяет его нормативного характера. Так можно договориться до того, что и Конституция РФ, являющаяся актом высшей юридической силы в системе федеральных правовых актов, не относится к нормативным правовым актам.

На качество судебной защиты прав местного самоуправления, безусловно, влияют все те негативные факторы, которые присущи современной российской судебной системе в целом. Так, по мнению Л. К. Айвар, к числу основных проблем относятся следующие: пошатнувшаяся независимость судей, они становятся всё менее свободными в принимаемых ими решениях, нередко давление «сверху». Судейское сообщество превратилось в некую закрытую касту, в которую стало очень тяжело пробиться. Нередки «семейные династии, в которых члены семьи занимают различные судебные должности: отец – председатель суда, сын – заместитель председателя, другой сын – судья, и все это в одном регионе»<sup>1</sup>. Однако в то же время наблюдается проблема подбора и подготовки надлежащих кадров; существующая система нуждается в радикальном преобразовании.

Не утешительна в этом плане и статистика Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации<sup>2</sup>. В 2008 г. в квалификационные коллегии судей поступило 19 789 жалоб, содержащих сведения о совершении судьями дисциплинарных проступков. В результате к дис-

---

<sup>1</sup> Айвар Л. К. Судьи в кризисе // Эж-Юрист. 2008. № 31 (536). С. 5–6.

<sup>2</sup> По данным сайта Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. URL: <http://www.vkks.ru>

циплинарной ответственности было привлечено 367 судей, 56 из которых прекратили свои полномочия по решениям квалификационных коллегий судей. В 2009 г. было получено 22 360 жалоб, 302 судьи были привлечены к дисциплинарной ответственности, 61 из которых прекратили свои полномочия. За 6 месяцев 2010 г. 128 судей привлечены к дисциплинарной ответственности, 36 из которых прекратили свои полномочия.

Какими же могут быть варианты решения проблемы совершенствования относительно замкнутого судейского сообщества? К примеру, М. И. Клеандров выделяет два системных метода<sup>3</sup>. Первый способ – очищение профессиональной среды от негативных явлений, второй – недопущение источников подобных явлений в саму среду. Оба названных способа ни в коем случае не должны исключать друг друга, а, наоборот – дополнять.

Предложенную систему хотелось бы несколько расширить. Если второй способ – это совершенствование требований, предъявляемых к кандидатам на должность судьи, введение новых тестов и проверок, то первый способ нельзя понимать только как деятельность правоохранительных органов и квалификационных коллегий судей. В нем сокрыта и иная, не менее важная грань – позитивное воздействие кандидата на самого себя или иных лиц на него с целью преодоления негативных явлений. В этом смысле существенным является фактор совести как «способность личности осуществлять нравственный самоконтроль, производить самооценку совершаемых поступков, осознавать нравственную ответственность перед окружающими за свое поведение»<sup>4</sup>. Нашим специалистам пока не хватает нравственного воспитания, которое должно формироваться во время получения образования.

Организацией объединенных наций были приняты «Основные принципы, касающиеся роли юристов», которые действуют и в России. В п. 9 данного документа сказано: «Правительства, профессиональные ассоциации юристов и учебные заведения обеспечивают надлежащую квалификацию и подготовку юристов и знание ими профессиональных *идеалов и моральных обязанностей* (выделено нами), а также прав человека и основных свобод, признанных национальным и международным правом»<sup>5</sup>.

В целях недопущения в судебную систему непригодных кадров целесообразно ввести специальные проверки кандидатов на должность судей. По мнению М. И. Клеандрова, наши правоохранительные органы и спецслужбы необходимо обеспечить соответствующей законодательной базой,

<sup>3</sup> См.: Клеандров М. И. О спецпроверке кандидатов в судьи // Журнал рос. права. 2007. № 2. С. 66–74.

<sup>4</sup> Мирзоев Г. Б., Бойков А. Д. К вопросу о задачах профессионального образования // Законы России : опыт, анализ, практика. 2006. № 4. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>5</sup> Основные принципы, касающиеся роли юристов : приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

дающей право и вменяющей в обязанность (а поэтому, быть может, с дополнительным штатно-финансовым и прочим обеспечением) проводить спецпроверки по определенным федеральным законом формам и методам – работой с документами, оперативной разработкой проверяемого и пр. – и с представлением развернутых ответов на общий и дополнительные перечни вопросов, объективно, всесторонне и полно характеризующих кандидатов в судьи<sup>6</sup>. Стоит заметить, что подобные процедуры существуют во многих странах мира (пример – США, Канада).

Пока же существующий квалификационный экзамен направлен только на проверку знаний претендента. Как отмечает председатель Экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи при Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации В. В. Ершов, «...установление знаний у претендента на должность судьи является необходимой, но далеко не единственной целью экзамена, поскольку судья достаточно часто вынужден принимать решение в условиях существования пробелов и коллизий в нормативных правовых актах. По существу, в настоящее время можно успешно работать в должности судьи только при наличии у судьи аналитических способностей и готовности к научной работе... При таком подходе действительной целью экзамена является не столько установление наличия у претендентов профессиональных знаний о действующих нормативных правовых актах, содержащих исчерпывающие ответы на конкретные практические вопросы, сколько выявление способности к аналитическому мышлению, принятию судебного решения в случае отсутствия однозначной регламентации в нормативных правовых актах»<sup>7</sup>.

Поддерживает эту идею и Н. В. Матеров, предлагая добавить к существующему экзамену тестирование по русскому языку. «Таким образом, триада испытаний: на знание нормативных правовых актов; на наличие аналитических способностей; на владение письменной речью – должна составлять, по моему мнению, содержание квалификационного экзамена на должность судьи суда общей юрисдикции и арбитражного суда»<sup>8</sup>.

В связи с этим перспективно выглядит психодиагностическое обследование личности кандидатов на должность судей. Эксперимент такого рода тестирования был проведен в 11 субъектах Российской Федерации. Именно такое исследование призвано отобрать претендентов по их способностям к аналитическому мышлению и иным немаловажным критериям. С 2007 по 2009 г. данный эксперимент проводился в Камчатском крае, с результатами которого небезынтересно ознакомиться.

Обследование проводилось по следующим вопросам: мотивы поступления на судебскую работу; уровень и особенности интеллекта, способность к анализу и обобщению информации, уровень эрудированности;

<sup>6</sup> См.: Клеандров М. И. О спецпроверке кандидатов в судьи. С. 66–74.

<sup>7</sup> Ершов В. В. Экзаменационные комиссии : большой потенциал и серьезные проблемы. URL: [http://www.vkks.ru/print\\_page.php?id=97](http://www.vkks.ru/print_page.php?id=97)

<sup>8</sup> Матеров Н. В. О цели квалификационного экзамена на должность судьи // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. № 9. С. 39.

самооценка; коммуникативные и эмоционально-волевые качества; психофизиологические характеристики: внимание, память, эмоциональная устойчивость.

Из 73 прошедших психодиагностическое исследование 69 соответствовали требованиям предполагаемой должности. «В то же время среди опрошенных были выявлены кандидаты, отличающиеся низким уровнем логически-понятийного мышления, низким уровнем эмоциональной устойчивости, низким самоконтролем и низкой социальной нормативностью. Данные психологические характеристики являются не совместимыми с профессиональной деятельностью судьи»<sup>9</sup>.

Из изложенного выше можно сделать вывод, что психодиагностическое исследование позволяет максимально объективно выявить наличие или отсутствие способностей, необходимых для исполнения обязанностей судьи на высоком уровне, и подобное тестирование следует применять ко всем кандидатам на должность судьи.

Эффективное правосудие зависит от множества факторов. На это могут влиять инфраструктура судов, техническая сторона судопроизводства, влияющая на загруженность судей, проработанность как материального, так и процессуального законодательства. Но всё-таки главную роль играет сам судья, его знания, опыт, творческие и аналитические способности. Добиваться того, чтобы судьями становились только люди, обладающие высокими интеллектуальными способностями, склонные к аналитическому мышлению, самокритичные и эрудированные, с высокими нравственными качествами – насущная задача в деле совершенствования судебной защиты прав граждан нашего государства, в том числе и прав местного самоуправления.

---

<sup>9</sup> Чуева Е. Н. Психодиагностическое обследование личности кандидатов на должности судей как одна из составляющих повышения качества правосудия и эффективности судебной системы // Администратор суда. 2010. № 2. С. 15–19.

*Воронежский государственный университет*

*Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: tbyalkina@pisem.net  
Тел.: 8-908-136-03-26*

*Бухонов А. В., соискатель кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: mauletty@gmail.com  
Тел.: 8-908-144-74-32*

*Voronezh State University*

*Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: tbyalkina@pisem.net  
Tel.: 8-908-136-03-26*

*Bukhonov A. V., Applicant of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: mauletty@gmail.com  
Tel.: 8-908-144-74-32*