

Таким образом, можно утверждать, что отсутствие общей концепции и системного подхода к регулированию и осуществлению парламентского контроля влечет несогласованность правовых норм (в том числе пробелы, противоречия, дублирование норм федерального и регионального законодательства). Предлагается рамочное урегулирование видов парламентского контроля в субъектах Федерации, форм и средств его осуществления на федеральном уровне¹. Оптимальность такого решения обусловлена необходимостью выработки единой концепции регулирования и осуществления парламентского контроля, а также обеспечения возможности реализации субъектами Федерации своей компетенции в сфере регулирования и осуществления парламентского контроля.

Старцева Лариса Ивановна – начальник правового управления аппарата Белгородской областной думы, кандидат юридических наук

Кузнецова Елена Николаевна – аспирантка кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета НИУ «БелГУ»

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Гарантированность судебной защиты законных интересов граждан, юридических лиц, органов публичной власти является базовым принципом любого демократического правового государства. Право местного самоуправления на судебную защиту закреплено в ст. 133 Конституции РФ и ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления², что свидетельствует о значимости этого права как важнейшей гарантии местного самоуправления

¹ Жигжитжапов Б.Ж. Специфика конституционно-правового регулирования парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Адвокат. – 2009. – № 12.

² Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г. // Дипломатический вестник. – 1998. – №10.

в Российской Федерации и других государствах, ратифицировавших данную Хартию.

Значимость судебной защиты обусловлена еще и тем, что существующие в российском законодательстве дефекты чаще всего ликвидируются не законодательной государственной властью, а судебной, путем толкования правовых норм: высшие судебные органы посредством вынесения разъяснений по конкретным вопросам определяют подходы и модели разрешения спорных ситуаций, обязательные для применения на территории Российской Федерации всеми нижестоящими судами и другими правоприменителями¹.

В свою очередь, анализ судебной практики позволяет выявить и обобщить ставшие причиной разбирательств пробелы и коллизии правовых норм, а также определить пути устранения правовых дефектов.

Более детально судебная защита местного самоуправления регламентируется федеральным законодательством, поскольку в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации как судоустройство, так и гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации.

Так, в п. 2 ст. 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации установлено, что с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе обратиться в том числе орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция².

¹ Щепачев В.А. Институт судебной защиты местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 24.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 23.07.2010 г.) // Российская газета. – 2002, 20 ноября; 27 июля, 2010.

Помимо судов общей юрисдикции защита прав местного самоуправления осуществляется в арбитражном судопроизводстве. В частности, в соответствии с ч. 2 ст. 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления вправе обратиться в арбитражный суд в случаях, предусмотренных данным Кодексом, с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагают, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности¹.

Судебная защита прав местного самоуправления от их нарушения в законах обеспечивается и конституционным правосудием. Конституционный Суд Российской Федерации вынес ряд решений, имеющих принципиальное значение для развития местного самоуправления. Следует отметить, что сами органы местного самоуправления не наделены правом обращения в Конституционный Суд. В то же время Конституционный Суд отметил, что в процедуре конституционного судопроизводства в соответствии со ст. 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации в системном единстве с ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»² 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 муници-

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 27.07.2010 г.) // Российская газета. – 2002, 27 июля; 2010, 2 августа.

² Федеральный конституционный закон РФ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 02.06.2009 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447; 2009. – № 23. – Ст. 2754.

пальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления¹. Однако, как представляется, это положение нуждается в дополнительном законодательном уточнении.

Это связано с тем, что органы местного самоуправления (в отличие от федеральных и региональных органов государственной власти и граждан) лишены возможности обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления правом обращения в Конституционный Суд с запросами о конституционности нормативных правовых актов, о толковании Конституции Российской Федерации потребует внесения изменений в текст самой Конституции. Однако в ст. 125 Конституции Российской Федерации предусмотрена также возможность обращения в Конституционный Суд с жалобами на нарушения конституционных прав и свобод граждан.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации создаются субъектом Федерации, в том числе и для рассмотрения вопросов соответствия актов органов местного самоуправления конституции (уставу) региона (ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»)². Во многих субъектах Российской Федерации органы местного самоуправления наделены правом обращения в конституционные (уставные) суды. В компетенцию

¹ Постановление 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 Чукотского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Чукотском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // СЗ РФ. – 2002. – № 14. – Ст. 1374.

² Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 27.12.2009 г.) // Российская газета. – 1997. 6 января; 2009, 29 декабря.

конституционных (уставных) судов может входить и рассмотрение споров о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

С момента принятия Конституции Российской Федерации, содержащей принципиально новую концепцию организации местного самоуправления в России, прошел ряд судебных процессов по вопросам защиты местного самоуправления. В рамках данных судебных процессов рассматривались вопросы как защиты законных прав органов местного самоуправления, так и обеспечения законных прав граждан на осуществление местного самоуправления.

В настоящее время накоплен значительный объем судебной практики, имеющей принципиально важное значение для муниципального правотворческого процесса в России.

Главное место в сложившейся судебной практике, конечно же, занимают постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, к компетенции которого отнесено рассмотрение соответствия правовых актов основополагающим нормам российского законодательства – нормам Конституции Российской Федерации.

Анализ судебной практики на предмет выявления в ней дел, связанных с реализацией муниципального правотворческого процесса дал основания разделить их на следующие группы.

Во-первых, это дела, связанные с такой юридически значимой инициативной формой муниципального правотворческого процесса как местный референдум. В ней можно выделить:

– споры о компетенции при назначении местного референдума. Таковой, например, был предмет рассмотрения Конституционного суда Республики Саха (Якутия), подтвердившего право представительного органа местного самоуправления назначать местный референдум¹.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 2002 г. № 5-П по делу о проверке конституционности Постановления Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) от 30 июля 2002 г. «О назначении местных референдумов

Обособлены споры, связанные с назначением местных референдумов. Таковые неоднократно рассматривались судами общей юрисдикции. Одним из них был вопрос о полномочии избирательной комиссии субъекта Российской Федерации по регистрации инициативной группы по проведению местного референдума¹.

Следует уделить внимание такой группе споров, которые складываются по поводу «срока действия» решения, вынесенного на референдуме. По данной категории дел мы солидарны с позицией Е.С. Шугриной и полагаем, что сама постановка такого вопроса является довольно странной. Очевидно, что решение, принятое на местном референдуме, при соблюдении всех требований действующего законодательства не имеет «срока действия» и может быть изменено только на другом референдуме. Вместе с тем анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что данный вопрос является не очень простым².

Согласно пп. 6 и 7 ст. 73 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее чем через два года после его принятия, либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке. В случае принятия на местном референдуме нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным норматив-

на территориях Анабарского, Верхневиплюйского, Горного, Жиганского, Мегино-Кангаласского, Мирнинского, Момского, Намского, Нижнеколымского, Олекминского, Оймяконского, Среднеколымского, Томпонского, Усть-Алданского, Усть-Майского, Усть-Янского, Эвено-Бытантайского улусов (районов) по вопросам местного самоуправления на 29 сентября 2002 года» // Якутия. – 2002, 25 декабря.

¹ См.: Павлушкин А.В. Судебная практика по делам о местных референдумах // Комментарий судебной практики. Вып. 11 / под ред. К.Б. Ярошенко. – М.: Юридическая литература, 2005. – С. 159-176.

² Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. – М.: Норма, Инфра-М, 2010. – С. 112.

ным правовым актом. Если данный порядок не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме. Отмена судом решения, принятого на местном референдуме, может быть произведена по следующим основаниям:

- нарушение установленного Федеральным законом № 67-ФЗ, законом субъекта РФ, уставом муниципального образования порядка проведения местного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

- несоответствие закона субъекта РФ, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, Конституции РФ, федеральному закону, закону субъекта РФ, действовавшим на момент проведения данного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

- несоответствие решения, принятого на местном референдуме, Конституции РФ, федеральному закону, а также закону субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 84 Федерального закона № 131-ФЗ приведение устава муниципального образования в соответствие с положениями ч. 6-8 ст. 35, ч. 2 и 3 ст. 36, ч. 2-6 ст. 37 данного Закона осуществляется решением представительного органа муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан. Иными словами, федеральный законодатель предоставил право представителю органа муниципального образования вносить изменения в решения, принятые на референдуме, так как Фе-

деральный закон № 154-ФЗ допускал возможность принятия устава муниципального образования на референдуме.

Вопрос о сроке действия решения, принятого на референдуме, исследовался Конституционным Судом РФ в Определении от 15 мая 2007 г. № 344-О-П¹. 29 сентября 2002 г. в г. Якутске был проведен референдум по вопросу организации местного самоуправления. Впоследствии правоприменительные органы и суды придали этому референдуму смысл, в соответствии с которым мнение населения поселка Маган о преобразовании якобы было учтено. Фактически было отмечено, что при изменении фактических и правовых обстоятельств необходимо было выяснять мнение населения еще раз по правилам, предусмотренным Федеральным законом № 131-ФЗ.

Вопрос о сроке действия решения, принятого на референдуме, рассматривался судами общей юрисдикции по Уставу г. Обнинска (Калужская область). На референдуме 1995 г. в г. Обнинске ставились вопросы о концепции устава и структуре органов местного самоуправления, в частности об избираемом непосредственно населением мэре. В 2005 г. была сделана попытка внесения изменения в устав города в части введения должности сити-менеджера и избрания главы муниципального образования из числа депутатов. Основываясь на результатах референдума, жители города обратились в суд, оспаривая изменения в уставе города и требуя неизменности структуры органов местного самоуправления, основанной на результатах референдума².

В решении Обнинского городского суда Калужской области от 8 февраля 2005 г. № 2-158/2005 отмечалось, что воля зако-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 344-О-П «По жалобам главы муниципального образования «Село Маган» Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р. Алексеевой и Е.С. Мондаровой на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Саха (Якутия) «Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 5.

² Подробнее об этом см.: Граждане против городского собрания // Муниципальное право. – 2005. – № 1. – С. 67-74.

нодателя с 1990 г. неуклонно направлена на то, что решение референдума любого уровня может изменяться лишь путем принятия нового решения референдума соответствующего уровня.

Исключение из данного правила предусмотрено лишь абз. 4 п. 2 ст. 84 Федерального закона № 131-ФЗ, которая предоставляет полномочия представителю органу местного самоуправления для приведения устава муниципального образования, в случае его противоречия положениям ч. 6-8 ст. 35, ч. 2 и 3 ст. 36, ч. 2-6 ст. 37 данного Закона, в соответствии с ними путем принятия решения без проведения местного референдума, даже в том случае, если положения, противоречащие новому Закону, принимались на соответствующем референдуме.

Однако указанная норма не могла быть применена при принятии Обнинским городским собранием 11 января 2005 г. оспариваемого нормативного правового акта, так как Устав г. Обнинска в части вносимых решением № 01-27 изменений и дополнений соответствовал положениями ч. 6-8 ст. 35, ч. 2 и 3 ст. 36, ч. 2-6 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ. Исковые требования граждан, обратившихся в суд, были удовлетворены.

На основании кассационной жалобы Обнинского городского собрания и кассационного представления прокурора г. Обнинска Определением Судебной коллегии по гражданским делам Калужского областного суда от 14 марта 2005 г. № 33-320/2005 данное решение было отменено, дело направлено на новое рассмотрение.

В новом решении Обнинского городского суда от 5 апреля 2005 г. № 2-300/2005 позиция суда кардинально поменялась. В удовлетворении исковых требований было отказано. По мнению суда, решение местного референдума, на которое ссылаются заявители, не могло служить препятствием для принятия оспариваемого решения Обнинского городского собрания.

Фактически в новом решении Суд подтвердил возможность изменения результатов референдума решением представительного органа местного самоуправления в связи с появлением новой «политической целесообразности». Последний вывод следует из показаний заместителя председателя Обнинского городского собрания, данных в ходе первого судебного заседания, который пояснил, что целью принятия решения Обнинского городского суда Калужской области от 8 февраля 2005 г. № 2-158/2005 было не приведение устава в соответствие с названным Законом, а унификация структуры органов местного самоуправления со структурой органов местного самоуправления других муниципальных образований Калужской области.

Во-вторых, мы обособляем группу дел, связанных с публичной формой муниципального правотворческого процесса. В ней можно выделить:

– Учитывая особую значимость устава в системе нормативных актов муниципальных образований, федеральным законодателем установлена его обязательная государственная регистрация.

Споры, связанные с процедурой регистрации уставов муниципальных образований, неоднократно рассматривались судами общей юрисдикции:

- о правомерности государственной регистрации устава муниципального образования¹;
- регистрации устава муниципального образования, принятого не в установленном законом порядке²;

¹ См.: Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 29 октября 1997 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1998. – № 3; Павлушкин А.В. Судебная практика по делам о государственной регистрации уставов муниципальных образований // Комментарий судебной практики. Выпуск 12 / под ред. К.Б. Ярошенко. – М.: Юридическая литература, 2006. – С. 128-149.

² См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 апреля 1998 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1999. – № 6; Павлушкин А.В. Судебная практика по делам о государственной регистрации уставов муниципальных образований // Комментарий судебной практики. Выпуск 12 / под ред. К.Б. Ярошенко. – М.: Юридическая литература, 2006. – С. 128-149.

– о возложении законом субъекта Российской Федерации на территориальный орган федерального органа исполнительной власти полномочия по регистрации уставов муниципальных образований¹;

– о предоставлении финансовых и материальных ресурсов для осуществления регистрации уставов конкретных муниципальных образований² и др.

– Споры о разграничение компетенции между органами местного самоуправления по поводу принятия муниципальных правовых актов. Полномочия органов местного самоуправления по конкретным вопросам не всегда четко разграничиваются уставом муниципального образования, иными нормативными актами, что на практике приводит к судебным спорам.

– Споры, связанные с порядком подписание муниципальных правовых актов.

– Споры, связанные с опубликованием и обнародованием муниципальных правовых актов.

Подводя итоги данного исследования, необходимо отметить, что судебная практика в равной степени формируется и в отношении инициативной формы муниципального правотворческого процесса и публичной. Это в свою очередь свидетельствует как о востребованности заявленных форм, так и о несовершенстве законодательства их регламентирующего. Количество споров, рассмотренных в судебном порядке также указывает на роль судебной практики в регулировании муниципальных правоотношений.

¹ См. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2002 г. Дело № 67-Г02-4; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2002 г. Дело № 83-Г02-7.

² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2002 г. Дело № 9-Г02-9.