

нистративным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами.

Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, образованных в соответствии с федеральным законодательством, рассматривает гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций. Верховный Суд Российской Федерации рассматривает отнесенные к его подсудности дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

С учетом вышеизложенного, реорганизация судебной системы, а именно объединение Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, позволит обеспечить единство подходов при отправлении правосудия, исключить возможность отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установить общие правила организации судопроизводства и добиться единообразия в судебной практике.

Нифанов А.Н.,

доцент кафедры конституционного и муниципального права
Юридического института Белгородского государственного
национального исследовательского университета, к.ю.н., доцент

Степкина Е.В.,

соискатель кафедры конституционного и муниципального права
Юридического института Белгородского государственного
национального исследовательского университета

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В современных условиях реформирование местного самоуправления приобретает значение одной из ключевых тенденций в развитии всей системы российской государственности. В институтах местного самоуправления специфическим способом проявляется требование баланса централизации и децентрализации. Это находит свое подтверждение и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ).

Отметим, что судебно-конституционный контроль – важное средство осуществления конституционной доктрины демократического развития российской государственности и вместе с тем универсальный институт по разрешению социальных противоречий и конфликтов в рамках властеотношений. Конституционный Суд в формулировках своих правовых позиций не только является хранителем Конституции, ее базовых принципов и ценностей, которые получа-

ют свое олицетворение в российских институтах государственности, в конечном счете в рамках определенных судебно-конституционных процедур он реализует и «преобразовательную» функцию, направленную на разработку и модификацию конституционно-правовой доктрины развития государственности¹.

В силу указанных аргументов в практике Конституционного Суда совсем не случайно вопросы российской государственности, организации и функционирования государственной и муниципальной власти занимают одно из центральных мест.

По данным официального сайта Конституционного Суда Российской Федерации, в 1995-2004 годы из 4062 обращений по вопросам организации публичной власти на местное самоуправление приходилось 1493 обращения, что составляет примерно 37 процентов². В последующие годы процент обращений по этой категории дел возрос. По информации, содержащейся на сайте Конституционного Суда Российской Федерации, за период с 1995 по 2011 год из 6483 обращений по вопросам организации публичной власти на местное самоуправление приходится 2745 обращений, что составляет 42 процента. С 1 января 2012 года по вопросам местного самоуправления из 532 обращений поступило еще 25 обращений³.

Учитывая важность правовых позиций Конституционного Суда РФ, их свойство отражать состояние тех или иных общественных отношений, представляется перспективным их исследование на предмет выявления роли органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод личности, правозащитный потенциал которых очевиден, хотя напрямую конституционно не закреплен.

В качестве примера можно указать Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П. Оно было вынесено по делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова⁴. Здесь Конституционный Суд РФ, отмечая взаимосвязь положений Конституции Российской Федерации, говорит о том, что органы местного самоуправления обеспечивают права и обязанности граждан, связанные с участием непосредственно, а также через выборные и другие муниципальные органы в самостоятельном решении вопросов местного значения, в том числе путем определения структуры органов местного самоуправления и формирования органов муниципальной власти.

Под обеспечением права обычно понимается признание, соблюдение и защита права. Таким образом, из положения Постановления можно сделать умозаключение об участии органов местного самоуправления в защите политических прав граждан (право избирать и быть избранным, право на участие в управлении делами общества и др.).

¹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: НОРМА, 2008.

² <http://www.ksrf.ru/contact/review.htm>

³ <http://www.ksrf.ru/ru/Treatments/Paes/NewReference.aspx>

⁴ СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

Кроме того, данное Постановление в п. 2 прямо указывает, что местное самоуправление, являясь одним из уровней публичной власти, совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивает признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создает условия для достойной жизни и свободного развития человека. При этом Конституционный Суд РФ ссылается на ст. 2, ч. 1 ст. 7 и ст. 18 Конституции Российской Федерации, которые устанавливают, в первую очередь, обязанность государства защищать права и свободы человека и гражданина (лишь в ст. 18 есть ссылка на местное самоуправление). Полагаем, что Конституционный Суд РФ таким образом обращает внимание на то, что хотя обязанность муниципальных органов защищать права и свободы личности не закреплена в данных статьях Конституции Российской Федерации, но она явствует из самого духа российской Конституции, а также из публичного характера органов местного самоуправления.

В качестве примера можно привести еще одно Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита»¹. В данном Постановлении, характеризуя полномочия местного самоуправления, принципы их осуществления, Конституционный Суд РФ указывает, что нарушение принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти «создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина» (п. 2).

В отличие от предыдущего постановления Конституционный Суд РФ прямо указывает на обязанность муниципальных органов защищать права и свободы личности, отмечая, что таковая является конституционной, то есть буквально – закреплённой в Конституции Российской Федерации. В этом контексте Постановление содержит ссылку на ст. 2 российской Конституции, которая гласит: «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Данная статья не относит органы местного самоуправления к числу субъектов защиты прав и свобод личности, однако, отсылая к этой статье, Конституционный Суд РФ исходит из презумпции наибольшей важности прав и свобод человека, защищать которые должна любая публичная структура. Таким образом, умозаключение об участии местного самоуправления в правозащитном механизме полагаем обоснованным.

Интересной представляется правовая позиция Конституционного Суда РФ по заявленной теме, выраженная в его Определении от 12 мая 2005 г.

¹ Российская газета. 2011, 13 апреля.

№ 244-О «По жалобе граждан Вихровой Любови Александровны, Каревой Екатерины Ивановны и Масловой Валентины Николаевны на нарушение их конституционных прав п. 1 ч. 1 ст. 134, ст.ст. 220 и 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»¹. Так, Конституционный Суд РФ, рассматривая право на судебную защиту и его гарантии, говорит о том, что осуществление конституционных отношений, которые связаны с непосредственным действием основных прав и свобод, согласуется с тем, что личность в ее взаимоотношениях с государством и местным самоуправлением является не объектом их деятельности, а равноправным субъектом. И такой субъект вправе защищать свои права любыми законными способами, а также спорить с государством и муниципальными органами, которые, в свою очередь, связаны принципами законности и верховенства прав и свобод человека и гражданина.

Из данной правовой позиции очевиден факт признания Конституционным Судом РФ подчинения органов местного самоуправления при осуществлении своей деятельности закону и правам человека. Такое подчинение означает не только ненарушение прав и свобод личности, но и действие в их интересах, их признание, соблюдение и защиту.

В качестве еще одного примера можно привести Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1993 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности правоприменительной практики, связанной с судебным порядком рассмотрения споров о предоставлении жилых помещений; о проверке конституционности административного порядка выселения граждан из самоуправно занятых жилых помещений с санкции прокурора; о проверке конституционности отказа в возбуждении уголовного дела»². В этом Постановлении затрагиваются жилищные права граждан и говорится, что переселение жильцов из домов, грозящих обвалом (аварийных), возлагается на региональных органы исполнительной власти и муниципальные органы. Также Конституционный Суд РФ отметил, что органы местного самоуправления обязаны осуществлять контроль за состоянием жилых домов, находящихся на территории муниципального образования.

Такая позиция высшей судебной инстанции соответствует положениям Конституции Российской Федерации, в которых закреплена обязанность органов местного самоуправления создавать условия для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40). Конституционное право на жилище означает юридически гарантированную возможность каждого быть обеспеченным постоянным жилищем³. Необходимо также обратить внимание на то, что обязанность соответствующих муниципальных органов переселять жильцов из аварийных домов, проживание в которых является небезопасным, корреспондирует важнейшему неотъемлемому праву человека – праву на жизнь. Таким образом, Конституционный Суд РФ не только напрямую говорит об обязанности органов местного самоуправления за-

¹ СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3396.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. –№ 12. Ст. 445.

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010. С. 318.

щищать право человека на жилище, но и конкретизирует эту обязанность, придавая ей новый, более широкий диапазон реализации.

В практике Конституционного Суда РФ наличествует Постановление от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда город Москва»¹, в котором местному самоуправлению дается следующее определение: «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения; данная публичная власть является наиболее приближенной к населению и ориентирована на выполнение задач социального государства» (п. 2).

В данном аспекте необходимо обратиться к вопросу о том, что такое социальное государство и каковы его основные функции и обязанности. Так, в ст. 7 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Также в ч. 2 этой же статьи перечислены те институты, которые в первую очередь должны поддерживаться и защищаться социальным государством. Это семья, материнство, отцовство и детство; труд, здоровье, инвалидность. Полагаем, что данный перечень не носит исчерпывающего характера.

В доктрине конституционного права есть мнение, что социальное государство в том понимании, которое вкладывает в него действующая Конституция Российской Федерации должно стремиться лишь к максимально возможному в условиях демократической страны равномерному содействию благу всех граждан и к максимально возможному равномерному распределению жизненных тягот².

Обобщая сказанное о социальном государстве, логично умозаключение о том, что Конституционный Суд РФ, заявив об ориентации местного самоуправления на решение задач социального государства, тем самым возложил на него обязанности по защите многочисленных прав и свобод личности, носящих социальных характер.

Кроме социальных прав и свобод личности еще одной многочисленной группой прав являются экономические права, которым Конституционный Суд в рассматриваемом аспекте уделил должное внимание. Так, в своем Определении от 12 апреля 2005 г. № 142-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»³ Конституционный Суд РФ, говоря о самостоятельном управлении органами местного самоуправления муниципальной собственностью, выразил позицию, согласно которой

¹ Российская газета. 2003, 18 ноября.

² Зорькин В.Д. Социальное государство в России: проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1.

³ Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 5.

федеральный законодатель «не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации и, таким образом, умаляли бы право населения субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни» (п. 2).

Из данной правовой позиции следует, что именно муниципальная ответственность обеспечивает населению определенного муниципального образования вышеперечисленные права. Ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации закрепляет за местным самоуправлением права владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Таким образом, обоснованно говорить о том, что муниципальные органы посредством управления муниципальной собственностью обязаны стремиться к экономическому благополучию своего населения (что в последствии приведет к социальному благополучию), а также защищать право граждан на достойный уровень жизни, под которым согласно Всеобщей декларации прав человека¹ понимается «такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи» (ч. 1 ст. 25).

Аналогичная правовая позиция Конституционного Суда РФ по поводу муниципальной собственности выражена в Определении Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района «Читинский район» Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ» (п. 2)².

В качестве еще одного примера, подтверждающего, что органы местного самоуправления принимают участие в обеспечении прав и свобод личности наряду с государственными органами, можно привести 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 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»³.

В данном Постановлении указывается, что «на выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполне-

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1995, 5 апреля.

² Российская газета. 2008, 16 января.

³ Российская газета. 2002, 10 апреля.

ние обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти» (п. 3).

Особый интерес, по мнению автора, представляет последняя часть положения п. 3 Постановления. Так, Конституционный Суд РФ не только говорит об обязанности местного самоуправления по отношению к гражданам, но впервые употребляет словосочетание «надлежащее исполнение обязательств», что является качественной характеристикой деятельности, требуемой от муниципальных органов. При этом именно такое качество исполнения обязанности органов местного самоуправления по защите прав личности и других не менее важных обязанностей необходимо для нормального функционирования правового демократического государства.

Проведенный авторский анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ на предмет выявления роли органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод личности показал очевидность и неоспоримость таковой. Наиболее часто встречаются постановления и определения, касающиеся социальных прав граждан и обязанности муниципальных органов по их защите (в том числе с подробной регламентацией их действий для достижения определенных целей). Такие статистические данные позволяют сделать вывод о том, что наименее защищенной категорией прав человека в Российской Федерации являются социальные права, поэтому, в первую очередь, на их обеспечении необходимо сосредоточить муниципальным органам максимальные усилия.

Также проведенное исследование позволило автору выделить два вида решений Конституционного Суда РФ, которые посвящены или затрагивают вопросы о роли местного самоуправления в обеспечении прав личности:

- абстрактно-обеспечительные (постановления и определения, в которых обязанность муниципальных органов по обеспечению прав и свобод личности сформулирована общим образом и вытекает из их публичности);
- конкретно-специальные (постановления и определения, которые указывают на обязанность муниципальных органов обеспечивать определенные права (в основном социальные или экономические) с конкретизацией тех действий, которые они должны для этого осуществить).

Орлов П.В.,

аспирант кафедры конституционного и муниципального права
Юридического института Белгородского государственного
национального исследовательского университета
Научный руководитель: профессор Мархгейм М.В.

ОТКРЫТОСТЬ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Судебная система это живой организм, один из важнейших институтов государства, который требует постоянного развития и реформирования. Одним из самых острых вопросов было и остается обеспечение открытости судебного разбирательства.