

**ВЕСТНИК  
УСТАВНОГО СУДА  
СВЕРДЛОВСКОЙ  
ОБЛАСТИ**

№ 1(10)  
2009

**Редакционная коллегия:**

Председатель Уставного Суда,  
кандидат юридических наук, доцент,  
член Совета судей Российской Федерации **А.В. Гусев**

Заместитель Председателя Уставного Суда,  
кандидат юридических наук **Н.А. Жилин**

Заместитель Председателя Уставного Суда,  
заслуженный юрист Российской Федерации **В.И. Задиора**

Зав. кафедрой конституционного права  
Уральской государственной юридической академии,  
доктор юридических наук, профессор **А.Н. Кокотов**

Руководитель аппарата Уставного Суда **А.А. Павлов**

## В номере

### Решения Уставного Суда Свердловской области

(29.10.2007 – 29.10. 2008)

Постановления .....	4
Определения .....	40

### Научные статьи

<i>А.В. Гусев.</i> Современные проблемы становления и развития региональной конституционной юстиции в Российской Федерации .....	51
<i>А.Н. Кокотов.</i> Прямое (непосредственное) действие Конституции Российской Федерации .....	59
<i>С.Э. Несмеянова.</i> Конституция и судебная власть.....	66
<i>Д.М. Евстифеев.</i> Категория «интерес» как объект толкования органами конституционной юстиции .....	71
<i>А.А. Павлов.</i> Некоторые вопросы совершенствования правотворчества органов местного самоуправления .....	77
<i>Н.П. Алешкова.</i> Обжалование муниципальных правовых актов в суд как механизм принудительного правотворчества .....	97
<i>Т.П. Калицкая.</i> Муниципальный земельный контроль на территории Свердловской области .....	110
<i>Т.Г. Гусева.</i> Некоторые вопросы формирования кадрового состава органов местного самоуправления.....	125
<i>О.В. Симаков.</i> Судебный нормоконтроль: обзор публикаций в периодической печати .....	140

## Именем Свердловской области

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области

по делу о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 2 пункта 74 Приложения № 1 и подпункта 2 пункта 13 Приложения № 3 к постановлению Главы Екатеринбурга от 11 апреля 2006 года № 292 «Об оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений города Екатеринбурга» (в редакции постановления Главы Екатеринбурга от 5 июня 2007 года № 2603)

город Екатеринбург

29 октября 2007 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, В. И. Задиоры, Н. Д. Мершиной, с участием Н. И. Афониной, обратившейся с запросом в Уставный Суд, О. В. Ефремовой – представителя Главы Екатеринбурга, рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 2 пункта 74 Приложения № 1 и подпункта 2 пункта 13 Приложения № 3 к постановлению Главы Екатеринбурга от 11 апреля 2006 года № 292 «Об оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений города Екатеринбурга» (в редакции постановления Главы Екатеринбурга от 5 июня 2007 года № 2603).

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н. Д. Мершиной, объяснения заявительницы и представителя Главы Екатеринбурга, мнения представителя Уполномоченного по правам человека Свердловской области В. А. Алферова, представителя Министерства общего и профессионального образования Свердловской области Н. А. Седухиной, представителя Федерации профсоюзов Свердловской области Л. В. Калугиной, исследовав материалы дела, Уставный Суд

#### УСТАНОВИЛ:

1. Учитель муниципальной общеобразовательной школы города Екатеринбурга Н. И. Афонина обратилась в Уставный Суд Свердловской об-

ласти с запросом о соответствии Уставу Свердловской области пункта 15, подпунктов 1 и 2 пункта 74 Приложения № 1 и подпункта 2 пункта 13 Приложения № 3 к постановлению Главы Екатеринбурга от 11 апреля 2006 года № 292 «Об оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений города Екатеринбурга».

В судебном заседании заявительница уточнила свои требования и пояснила, что пункт 15 Приложения № 1 оспаривается ею в части, предусматривающей, что изменение разряда оплаты труда педагогическим работникам производится при присвоении квалификационной категории – со дня вынесения решения соответствующей аттестационной комиссией (подпункт 3). По мнению заявительницы, это ограничивает ее права, так как она не имеет квалификационной категории, в силу чего ей не может быть установлен разряд оплаты труда выше двенадцатого.

Между тем нормы пункта 15 определяют лишь дату изменения разряда оплаты труда при наступлении определенных юридических фактов – показателей квалификации (при увеличении стажа педагогической работы, получении образования, присвоении почетного звания, квалификационной категории, присуждении ученой степени). Сами же требования к квалификации по разрядам оплаты труда, согласно которым для присвоения учителю разряда оплаты труда необходимо наличие квалификационной категории, содержатся не в оспариваемом постановлении Главы Екатеринбурга, а в нормативных актах федеральных органов государственной власти, легитимность которых не может быть предметом проверки Уставного Суда. Следовательно, оспариваемым положением не затрагивается конституционное право заявительницы на вознаграждение за труд, защита и осуществление которого гарантируется Уставом Свердловской области (статья 2).

Что касается довода заявительницы об имеющемся, по ее мнению, противоречии между пунктами 5 и 15 Приложения № 1 к постановлению Главы Екатеринбурга, то данный вопрос не может быть разрешен Уставным Судом Свердловской области. Согласно статье 59 (пункт 4) Устава Свердловской области Уставный Суд рассматривает вопросы соответствия нормативного правового акта Уставу Свердловской области, а не одних норм этого нормативного правового акта другим.

Таким образом, положения пункта 15 Приложения № 1 к постановлению Главы Екатеринбурга от 11 апреля 2006 года № 292 «Об оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений города Екатеринбурга» не затрагивают прав заявительницы Н. И. Афоной, а дело

в этой части на основании статей 67 (пункт 1.1) и 83 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» подлежит прекращению.

2. Заявительница с 25 августа 1980 года по 29 августа 1991 года работала в должностях «делопроизводителя-машинистки» и «заведующей делопроизводством-машинисткой» в Свердловском высшем военно-политическом танко-артиллерийском училище. Оспаривая подпункт 1 пункта 74 Приложения № 1, согласно которому в стаж педагогической работы в соответствии с федеральным законодательством засчитывается педагогическая, руководящая и методическая работа в образовательных и других учреждениях, заявительница фактически ставит вопрос о дополнении Перечня учреждений, организаций и должностей, время работы в которых засчитывается в педагогический стаж работников образования, ранее занимаемыми ею должностями. Однако решение данного вопроса относится к компетенции нормотворческих органов. Что касается утверждения о том, что выполняемые ею функции были тождественны функциям методистов образовательных учреждений, то этот юридический факт может быть установлен в порядке гражданского судопроизводства.

Следовательно, дело в этой части на основании статей 4 и 67 (пункт 1.1) Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» также подлежит прекращению.

3. Подпунктом 2 пункта 74 Приложения № 1 оспариваемого постановления предусмотрено, что в стаж педагогической работы засчитывается также время обучения в учреждениях высшего и среднего профессионального образования в порядке, предусмотренном Приложением № 5. Согласно пункту 2 Приложения № 5, в стаж педагогической работы засчитывается время обучения (по очной форме) в учреждениях высшего и среднего профессионального образования при условии, если учеба непосредственно предшествовала и за ней непосредственно следовала педагогическая деятельность. Заявительница, не имеющая стажа педагогической работы до поступления в вуз, полагает, что данное положение в той части, в которой для включения времени обучения в педагогический стаж требуется, чтобы ему предшествовала педагогическая деятельность, ставит ее в неравное положение с другими учителями и приводит к дискриминации в условиях оплаты труда.

Зачет в стаж педагогической деятельности, исчисляемый для оплаты труда, иных периодов, в том числе периодов обучения, является льготой, предоставляемой всем педагогическим работникам. Условия же предоставления этой льготы, зависящие от такого объективно значимого обстоя-

тельства, характеризующего трудовую деятельность, как предшествующая педагогическая работа, не могут считаться необоснованными и произвольно установленными. Именно такой порядок зачета в стаж педагогической деятельности времени обучения существовал и до принятия оспариваемого постановления Главы Екатеринбурга, следовательно, ухудшения положения педагогических работников не произошло. Само по себе установление льготного порядка исчисления педагогического стажа, в том числе зачета в него периода обучения с условием о предшествующей и последующей педагогической деятельности, не является дискриминацией тех, кто не подпадает под действие данной льготы, не может оцениваться как нарушающее права граждан и противоречащее Уставу Свердловской области. Данный вывод корреспондирует с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 3 июня 2004 года № 11-П, Определение от 16 ноября 2006 № 511-О и другие).

Требования заявительницы фактически сводятся к улучшению льготных условий исчисления педагогического стажа и, как следствие, к увеличению размера получаемой заработной платы. Органы местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» могут принять такое решение за счет средств муниципального бюджета, однако обязывать их к этому Уставный Суд не вправе.

4. Подпункт 2 пункта 13 Приложения № 3 к постановлению Главы Екатеринбурга от 11 апреля 2006 года № 292 предусматривает, что «руководителю образовательного учреждения, его заместителям может быть оказана материальная помощь в размере одного должностного оклада; в исключительных случаях может быть оказана еще одна материальная помощь». Заявительница оспаривает это положение, поскольку, по ее мнению, право на материальную помощь имеют только руководители образовательных учреждений и их заместители, а остальные педагогические работники возможности получения материальной помощи лишены, что противоречит статье 37 Областного закона «Об образовании в Свердловской области» и Уставу Свердловской области.

Между тем существующее в настоящее время регулирование условий оплаты труда работников муниципальных образовательных учреждений города Екатеринбурга не содержит такого запрета. Различаются только порядок принятия решений о выплате материальной помощи и определения ее размера: для руководителей (заместителей руководителей) образовательных учреждений они урегулированы непосредственно в оспариваемом постановлении, для других работников образовательных

учреждений определяются самим образовательным учреждением и закрепляются в коллективном договоре или в другом локальном нормативном акте, утвержденном органом самоуправления образовательного учреждения (часть 2 пункта 18 раздела 2 Приложения № 2 к постановлению Главы Екатеринбурга от 11 апреля 2006 года № 292 «Порядок и условия применения стимулирующих и компенсационных выплат, повышений тарифных ставок (окладов), выплат муниципальных надбавок работникам муниципальных образовательных учреждений города Екатеринбурга»). Такие различия вытекают из требований статей 144, 145 Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которым системы оплаты труда работников муниципальных учреждений устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными правовыми актами, в то время как условия оплаты труда руководителей (заместителей руководителей) этих учреждений определяются органами местного самоуправления.

Следовательно, подпункт 2 пункта 13 Приложения № 3 к постановлению Главы Екатеринбурга от 11 апреля 2006 года № 292 не нарушает прав работников образовательных учреждений и не противоречит Уставу Свердловской области.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 76, 77, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

#### ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать подпункт 2 пункта 74 Приложения № 1 и подпункт 2 пункта 13 Приложения № 3 к постановлению Главы Екатеринбурга от 11 апреля 2006 года № 292 «Об оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений города Екатеринбурга» (в редакции постановления Главы Екатеринбурга от 5 июня 2007 года № 2603) соответствующими Уставу Свердловской области.

2. Прекратить производство по делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 15 и подпункта 1 пункта 74 Приложения № 1 к постановлению Главы Екатеринбурга от 11 апреля 2006 года № 292 «Об оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений города Екатеринбурга» (в редакции постановления Главы Екатеринбурга от 5 июня 2007 года № 2603).



3. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

4. Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области» и газете «Вечерний Екатеринбург».

## **Именем Свердловской области**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области отдельных положений постановления Главы города Екатеринбурга от 31 января 2003 года № 104 «Об утверждении Примерного трудового договора с директором Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия»

город Екатеринбург

13 декабря 2007 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, В. И. Задиоры, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина, с участием Р. Е. Качанова – представителя межрегионального профсоюза «Уральский профсоюзный центр», обратившегося с запросом в Уставный Суд, И.В. Чернышевой – представителя Главы Екатеринбурга, как органа, принявшего оспариваемый правовой акт,

рассмотрел в открытом заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области отдельных положений постановления Главы города Екатеринбурга от 31 января 2003 года № 104 «Об утверждении Примерного трудового договора с директором Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Д. Н. Разина, объяснения представителей сторон, мнения представителей: Уполномоченного по правам человека Свердловской области – В. А. Алферова, Федерации профсоюзов Свердловской области – С. Ю. Ипатовая, исследовав материалы дела, Уставный Суд

## УСТАНОВИЛ:

1. Межрегиональный профсоюз «Уральский профсоюзный центр» обратился в Уставный Суд Свердловской области с запросом о соответствии Уставу Свердловской области части 4 пункта 3.1.2, пункта 3.1.18, подпункта «б» пункта 6.4, подпунктов «а», «б», «в», «г», «д», «е», «ж», «к», «л», «м», «н» пункта 6.5 Примерного трудового договора с директором Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия, утвержденного постановлением Главы города Екатеринбурга от 31 января 2003 года № 104. По мнению заявителя, оспариваемые положения нарушают права профессионального союза и его членов – руководителей муниципальных унитарных предприятий, искажают принципы социального партнерства, противоречат законодательству и не соответствуют Уставу Свердловской области.

В соответствии со статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 4 и 83 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» Уставный Суд рассматривает вопросы соответствия Уставу Свердловской области нормативных правовых актов органов местного самоуправления; правом на обращение в Уставный Суд обладают граждане, чьи права нарушаются нормативным правовым актом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, либо их объединения.

Оспариваемый правовой акт утвержден постановлением Главы города Екатеринбурга, определяет общие условия трудовых договоров с руководителями всех муниципальных унитарных предприятий города Екатеринбурга, рассчитан на персонально не определенный круг лиц и на неопределенное количество случаев, то есть по своей форме и содержанию имеет все признаки муниципального нормативного правового акта.

В силу статьи 7 (часть 3) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьи 48 (пункт 3) Устава муниципального образования «город Екатеринбург» постановления Главы Екатеринбурга подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Более того, согласно пункту 14 Положения «О назначении на должность и освобождении от нее руководителей муниципальных унитарных предприятий», утвержденного постановлением Главы города Екатеринбурга от 25 июня 2004 года № 725, содержание индивидуального трудового договора с директором муниципального унитарного предприятия определяется сторо-

нами в соответствии с Примерным трудовым договором, утвержденным оспариваемым постановлением Главы города Екатеринбурга.

Уральский профсоюзный центр является добровольным объединением работников образования, коммунального хозяйства, транспорта, строительства, здравоохранения, торговли; цели его деятельности – представительство и защита социально-трудовых прав и интересов своих членов, которыми могут быть и руководители муниципальных предприятий; участие в социальном партнерстве в сфере труда.

В связи с этим доводы Главы Екатеринбурга о том, что оспариваемый правовой акт не является нормативным, необязателен для исполнения, адресован лишь Екатеринбургскому комитету по управлению городским имуществом, не затрагивает прав граждан и их профессиональных объединений, поэтому заявитель не может быть субъектом обращения в Уставный Суд с таким запросом, – являются необоснованными.

Таким образом, запрос Уральского профсоюзного центра отвечает критериям подведомственности и допустимости, а дело о соответствии Уставу Свердловской области отдельных положений постановления Главы города Екатеринбурга от 31 января 2003 года № 104 «Об утверждении Примерного трудового договора с директором Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия» подлежит рассмотрению в Уставном Суде.

2. В пункте 3.1 Примерного трудового договора содержится перечень обязанностей директора муниципального предприятия, в числе которых указываются: обязанность согласовывать с Екатеринбургским комитетом по управлению городским имуществом устанавливаемые на предприятии форму, систему и размеры оплаты труда всем работникам, штатное расписание и учетную политику предприятия, а также предварительно уведомлять комитет об открытии в банках расчетных и иных счетов (часть 4 пункта 3.1.2); обязанность в недельный срок с момента заключения настоящего трудового договора определить в соответствующем документе материально ответственных работников предприятия с изданием соответствующего приказа по предприятию и с оформлением договоров о полной индивидуальной и коллективной (бригадной) материальной ответственности (пункт 3.1.18).

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия, утверждают их уставы, определяют цели, условия и порядок деятельности, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий, заслушивают отчеты об их деятельности

(часть 4 статьи 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» произведено разграничение полномочий по управлению унитарными предприятиями между собственниками имущества и руководителями, а также урегулированы случаи, когда те или иные действия, связанные с управлением предприятием, распоряжением имуществом, совершаются руководителем по согласованию с собственником либо с предварительным его уведомлением. Предусмотренные обжалуемым положением согласование форм, систем и размеров оплаты труда, штатного расписания и учетной политики предприятия, а также предварительное уведомление об открытии банковских счетов не основаны на нормах федерального закона. Утверждение структуры и штатов унитарного предприятия отнесено к полномочиям его единоличного исполнительного органа – руководителя (пункт 1 статьи 21 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»). Согласно Федеральному закону «О бухгалтерском учете» (пункт 3 статьи 5, пункт 3 статьи 6) предприятие самостоятельно формирует свою учетную политику, которая утверждается приказом или распоряжением его руководителя как лица, ответственного за организацию и состояние бухгалтерского учета. Порядок утверждения форм, системы и определения размеров оплаты труда урегулированы Трудовым кодексом Российской Федерации (статья 135), которым согласования этих вопросов с собственником муниципального предприятия не предусмотрено. Не предусматривает трудовое законодательство и оформления (переоформления) договоров о полной материальной ответственности в связи со сменой руководителя муниципального предприятия.

Обязанности руководителя муниципального унитарного предприятия могут содержаться в муниципальном нормативном правовом акте (часть 10 статьи 5, статья 274 Трудового кодекса Российской Федерации), но содержание этих обязанностей не должно противоречить принципу законности. В силу статьи 90 Устава Свердловской области соблюдение этого принципа является обязательным при принятии муниципальных нормативных правовых актов.

Кроме того, согласно статье 102 (пункт 2) Устава Свердловской области, органы местного самоуправления не вправе вводить не предусмотренные федеральными и областными законами ограничения для хозяйственной деятельности организаций различных форм собственности, в том числе устанавливать для руководителей муниципальных предприя-

тий дополнительные обязанности, ограничивающие их полномочия по организации производственно-хозяйственной деятельности.

3. Правовое регулирование трудовых отношений строится на принципах свободы труда, сочетания государственного и договорного регулирования (часть 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации, статья 2 Трудового кодекса Российской Федерации). Трудовое законодательство, исходя из объективно существующих особенностей характера и содержания труда руководителя организации, выполняемой им трудовой функции, устанавливает особые правила расторжения с ним трудового договора: в частности, основания расторжения трудового договора с руководителем организации устанавливаются не только законодательно, но могут также предусматриваться и в самом трудовом договоре, содержание которого определяется по соглашению сторон; в случае прекращения трудового договора с руководителем организации при отсутствии виновных действий (бездействия) руководителя ему выплачивается компенсация в размере, определяемом сторонами и включаемом в трудовой договор, но не ниже трехкратного среднего месячного заработка (статьи 278, 279 Трудового кодекса Российской Федерации).

Между тем подпункт «б» пункта 6.4 Примерного трудового договора устанавливает, что при досрочном прекращении трудового договора с директором муниципального предприятия при отсутствии виновных действий (бездействия) директора ему выплачивается компенсация в размере не более двух должностных окладов, установленных на дату увольнения. В пункте 6.5 Примерного трудового договора содержится исчерпывающий перечень стандартных оснований расторжения трудового договора с директором муниципального предприятия, что предполагает невозможность его конкретизации и уточнения содержания в индивидуально-договорном порядке.

Из вышеприведенных принципов и конкретизирующих их положений Трудового кодекса Российской Федерации вытекает, что регулирование вопросов определения дополнительных оснований прекращения трудового договора с директором муниципального предприятия, а также конкретного размера компенсации за досрочное расторжение с ним трудового договора должно производиться не предписаниями муниципальных нормативных правовых актов, принятых в форме постановления Главы города, а в индивидуально-договорном порядке. Размер компенсации не может быть ниже минимального, установленного Трудовым кодексом Российской Федерации.

Поскольку оспариваемые положения подпункта «б» пункта 6.4, подпунктов «а», «б», «в», «г», «д», «е», «ж», «к», «л», «м», «н» пункта 6.5 Примерного трудового договора не отвечают вышеуказанным требованиям, искажают основные принципы правового регулирования труда, они противоречат принципу законности и не соответствуют Уставу Свердловской области, его статьям 2 и 90.

4. В судебном заседании установлено, что оспариваемый муниципальный нормативный правовой акт, затрагивающий права, свободы и обязанности человека и гражданина, в нарушение требований части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации не опубликован для всеобщего сведения. Поэтому оспариваемые положения постановления Главы города Екатеринбурга от 31 января 2003 года № 104 подлежат признанию не соответствующими Уставу Свердловской области, его статье 90, в связи с нарушением конституционного принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими нормативных правовых актов.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 8, 76, 77, 78, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

#### ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать часть 4 пункта 3.1.2 и пункт 3.1.18 Примерного трудового договора с директором Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия, утвержденного постановлением Главы города Екатеринбурга от 31 января 2003 года № 104 «Об утверждении Примерного трудового договора с директором Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия», не соответствующими Уставу Свердловской области, его статьям 90, 102 (пункт 2).

2. Признать подпункт «б» пункта 6.4, подпункты «а», «б», «в», «г», «д», «е», «ж», «к», «л», «м», «н» пункта 6.5 Примерного трудового договора с директором Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия, утвержденного постановлением Главы города Екатеринбурга от 31 января 2003 года № 104 «Об утверждении Примерного трудового договора с директором Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия», не соответствующими Уставу Свердловской области, его статьям 2, 90.

3. Положения, признанные не соответствующими Уставу Свердловской области, утрачивают силу со дня провозглашения Постановления Уставного Суда и не подлежат применению независимо от решения об отмене органами, их принявшими.

4. Настоящее Постановление является основанием для отмены в установленном порядке нормативных правовых актов органов местного самоуправления на территории Свердловской области, содержащих такие же положения.

5. Постановление Уставного Суда Свердловской области вступает в законную силу немедленно после его провозглашения, не может быть пересмотрено иным судом и в соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» является обязательным для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, иных физических и юридических лиц и подлежит неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

6. Настоящее Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области».

## **Именем Свердловской области**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области главы 1 Реестра должностей государственной гражданской службы Свердловской области, утвержденного Указом Губернатора Свердловской области от 5 мая 2005 года № 281-УГ, и подпункта 1 пункта 1 статьи 56 Закона Свердловской области «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области»

город Екатеринбург

12 февраля 2008 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, В. И. Задиоры, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина,

с участием гражданина А. Л. Арефьева, обратившегося с запросом в Уставный Суд, А. Ф. Сулова – представителя палат Законодательного Собрания Свердловской области, И. Н. Литвиновой – представителя Губернатора Свердловской области,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области главы 1 Реестра должностей государственной гражданской службы Свердловской области, утвержденного Указом Губернатора Свердловской области от 5 мая 2005 года № 281-УГ, и подпункта 1 пункта 1 статьи 56 Закона Свердловской области «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области».

Заслушав сообщение судьи-докладчика В. И. Задиоры, объяснения заявителя, представителей органов, принявших оспариваемые нормативные правовые акты, исследовав материалы дела, Уставный Суд

#### УСТАНОВИЛ:

1. Гражданин Арефьев Александр Леонидович, работавший с 1 ноября 2005 года по 16 октября 2006 года по срочному трудовому договору помощником депутата Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, обратился в Уставный Суд Свердловской области с запросом о соответствии Уставу Свердловской области главы 1 Реестра должностей государственной гражданской службы Свердловской области и подпункта 1 пункта 1 статьи 56 Областного закона «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области».

Глава 1 Реестра должностей государственной гражданской службы Свердловской области содержит перечень должностей государственной гражданской службы, учреждаемых в целях обеспечения исполнения полномочий Законодательного Собрания Свердловской области и лиц, замещающих государственные должности Свердловской области в Законодательном Собрании Свердловской области. Должность помощника депутата Областной Думы в этот перечень не включена.

Подпунктом 1 пункта 1 статьи 56 Областного закона «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» предусматривается, что ряд статей этого Закона, в частности статья 24 «Присвоение государственным гражданским служащим Свердловской области классовых чинов», вступают в силу с 1 января года, следующего за годом, в котором вступит в силу нормативный правовой акт Российской Федера-



ции, устанавливающий соотношение классовых чинов федеральной гражданской службы и классовых чинов государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, а также соотношение классовых чинов федеральной гражданской службы и воинских званий, классовых чинов правоохранительной службы. До настоящего времени данная статья в силу не вступила, а классовые чины государственным гражданским служащим Свердловской области не присвоены.

Оспаривая уставность подпункта 1 пункта 1 статьи 56 Закона Свердловской области «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области», заявитель указывает, что обжалуемым им нормативным положением применение статьи 24 этого Закона, устанавливающей классовые чины гражданским служащим Свердловской области, неправомерно поставлено в зависимость от принятия нормативного правового акта Российской Федерации. Поступая на службу в Законодательное Собрание Свердловской области помощником депутата Областной Думы, он рассчитывал на присвоение ему как государственному гражданскому служащему классного чина и выплату соответствующего денежного содержания в виде оклада за классный чин.

По мнению заявителя, отсутствие в главе 1 Реестра должностей государственной гражданской службы Свердловской области занимаемой им ранее должности помощника депутата Областной Думы и приостановление вступления в силу статьи 24 Областного закона «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» в части присвоения гражданским служащим Свердловской области классовых чинов противоречат единым принципам построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации, нарушают его права и не соответствуют требованиям статей 63, 78-80 и 84 Устава Свердловской области.

2. Конституционное право равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе (часть 4 статьи 32 Конституции Российской Федерации) реализуется посредством замещения должностей государственной службы. Устав Свердловской области, его статьи 78 и 80 предусматривают, что государственная гражданская служба Свердловской области осуществляется гражданами Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Свердловской области в целях обеспечения исполнения полномочий государственных органов Свердловской области, а также лиц, замещающих государственные должности Свердловской области. Должности государственной граж-

данской службы учреждаются в порядке, установленном федеральным законом и законом Свердловской области. Реестр должностей государственной гражданской службы Свердловской области утверждается Губернатором Свердловской области с учетом структуры государственных органов Свердловской области, требований федерального и областного законодательства.

Правовое регулирование государственной гражданской службы Свердловской области находится в совместном ведении Российской Федерации и Свердловской области, а ее организация – в ведении Свердловской области (пункт 4 статьи 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», подпункт «л» пункта 2 статьи 23 Устава Свердловской области).

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (статья 8, подпункт 2 части 2 статьи 9, статья 10) вводит единую для всей Российской Федерации классификацию должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, согласно которой должности помощников (советников) относятся к категории должностей гражданской службы, учреждаемых для содействия лицам, замещающим государственные должности, в реализации их полномочий и замещаемых на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц, и устанавливает, что при учреждении должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и включении их в Реестры должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации должны учитываться положения данного Федерального закона, а также структура государственных органов, наименования, категории и группы должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленные Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденным Президентом Российской Федерации.

Закон Свердловской области «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» (пункт 7 статьи 13) также предусматривает, что разработка проектов нормативных правовых актов, которыми учреждаются должности государственной гражданской службы Свердловской области, осуществляется с учетом структуры государственного органа, для обеспечения исполнения полномочий которого учреждается должность гражданской службы Свердловской области; наименования, категории и группы должности федеральной государственной гражданской службы с сопоставимыми функциями.

Согласно статьям 3, 28 Закона Свердловской области «О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области» помощники депутатов, работающие на профессиональной основе, обеспечивают их депутатскую деятельность, связанную с законотворчеством, работой с избирателями и т.д. В Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574, должность помощника депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации включена при условии ее замещения по служебному контракту. Следовательно, по своему наименованию, принадлежности к органу государственной власти и целевому предназначению замещавшаяся заявителем должность помощника депутата Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области отвечает признакам должности государственной гражданской службы. Соответственно, законодательных препятствий для учреждения должности помощника депутата Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области в качестве должности государственной гражданской службы не имеется.

3. Согласно статье 13 (пункты 1, 3, и 8) Закона Свердловской области «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» должности государственной гражданской службы учреждаются законами или иными нормативными правовыми актами Свердловской области, в которых определяются статус и (или) порядок обеспечения деятельности соответствующих государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности Свердловской области. Учреждение должностей гражданской службы, замещаемых в Законодательном Собрании Свердловской области, за исключением должностей гражданской службы, осуществляемой в целях обеспечения исполнения полномочий Законодательного Собрания Свердловской области в сфере государственного финансового контроля, производится совместным постановлением палат Законодательного Собрания Свердловской области. Учрежденные должности государственной гражданской службы подлежат учету в Реестре должностей государственной гражданской службы Свердловской области, утверждаемом Губернатором Свердловской области.

В настоящее время совместного постановления палат Законодательного Собрания Свердловской области об учреждении должностей государственной гражданской службы не принято.

В постановлениях Областной Думы от 3 июля 2007 года № 722-ПОД и от 26 сентября 2007 года № 855-ПОД, принятых на основании статьи 41 (подпункт «л» пункта 1) Устава Свердловской области, которыми утверждены структура и штаты аппарата Законодательного Собрания Свердловской области, должности помощника депутата Областной Думы не значится. Однако данные постановления согласно Закону «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» не могут считаться нормативными правовыми актами, учреждающими должности гражданской службы в Законодательном Собрании Свердловской области.

В Законе Свердловской области «О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области» (статья 28) предусматривается, что должность помощника депутата замещается по трудовому договору, то есть к должностям государственной гражданской службы не отнесена.

Следовательно, должность помощника депутата Областной Думы в качестве должности государственной гражданской службы Свердловской области в установленном областным законодательством порядке не учреждена. В то же время в Реестр должностей государственной гражданской службы Свердловской области, утверждаемый Губернатором Свердловской области, могут включаться только уже учрежденные должности гражданской службы.

Требования заявителя фактически сводятся к тому, чтобы обязать законодательный орган учредить новую должность гражданской службы, а Губернатора – включить эту должность, после ее учреждения, в Реестр. Однако решение данных вопросов не входит в компетенцию Уставного Суда.

Таким образом, глава 1 Реестра должностей государственной гражданской службы Свердловской области, утвержденного Указом Губернатора Свердловской области от 5 мая 2005 года № 281-УГ, в той ее части, в которой в содержащемся в ней перечне должностей государственной гражданской службы, учреждаемых в целях обеспечения исполнения полномочий Законодательного Собрания Свердловской области и лиц, замещающих государственные должности Свердловской области в Законодательном Собрании Свердловской области, отсутствует должность помощника депутата Областной Думы, не противоречит Уставу Свердловской области.

4. Устав Свердловской области, его статья 84 устанавливает, что госу-

дарственным гражданским служащим Свердловской области присваиваются классные чины в соответствии с федеральным законом и законом Свердловской области.

Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» (статья 13) и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (статья 11) предусматривают, что всем гражданским служащим, включая служащих субъектов Российской Федерации, присваиваются классные чины; устанавливают единую классификацию классных чинов с распределением по группам должностей гражданской службы, общие для федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации наименования классных чинов, присваиваемых служащим, замещающим должности ведущей, старшей и младшей групп; определяют общие условия присвоения и сохранения классных чинов. К полномочиям субъекта Российской Федерации отнесено принятие нормативного правового акта о порядке присвоения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации (пункт 5 статьи 13 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»), а также принятие закона о присвоении классных чинов гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы высшей и главной групп (часть 11 статьи 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). При этом принятие субъектами Российской Федерации этих нормативных правовых актов федеральный законодатель не связывает ни с изданием указа (либо указов) Президента Российской Федерации, устанавливающего (устанавливающих) соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и классных чинов гражданской службы субъектов Российской Федерации, а также соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и воинских специальных званий, классных чинов правоохранительной службы, ни со сроками перехода на новые условия оплаты труда гражданских служащих.

В статье 24 Закона Свердловской области «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области», порядок вступления в силу которой обжалует заявитель, воспроизводится ряд положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (пункт 1, части 3-5 пункта 2, пункты 3 и 4) и определяются наименования классных чинов гражданской службы, присваиваемых гражданским служащим Свердловской области, замещающим

должности гражданской службы высшей и главной групп (части 1 и 2 пункта 2). Порядок присвоения классных чинов в данной статье не регулируется. Более того, соответствующего нормативного регулирования в Свердловской области пока не произведено.

Сами по себе оспариваемые заявителем положения не могут служить основанием для неприсвоения гражданским служащим Свердловской области классных чинов. В силу статей 4 (часть 2), 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, статьи 7 (пункт 2) Устава Свердловской области нормы федерального закона действуют на территории Свердловской области непосредственно, независимо от их воспроизведения в областном законе.

Согласно статьям 4 и 83 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» правом на обращение в Уставный Суд с запросом о соответствии Уставу Свердловской области областных законов обладают граждане, чьи права нарушаются нормативным правовым актом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Положения подпункта 1 пункта 1 статьи 56 Закона Свердловской области «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области», касающиеся времени вступления в силу статьи 24 данного Закона, не были и не могли быть применены к Арефьеву А. Л., как не являющемуся государственным гражданским служащим, в связи с чем дело в этой части в силу статьи 67 (пункт 1.1) Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» подлежит прекращению.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 67, 76, 77 и 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

#### ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать главу 1 Реестра должностей государственной гражданской службы Свердловской области, утвержденного Указом Губернатора Свердловской области от 5 мая 2005 года № 281-УГ, в той ее части, в которой в содержащемся в ней перечне должностей государственной гражданской службы, учреждаемых в целях обеспечения исполнения полномочий Законодательного Собрания Свердловской области и лиц, замещающих государственные должности Свердловской области в Зако-

нодательном Собрании Свердловской области, отсутствует не учрежденная в установленном порядке должность помощника депутата Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, соответствующей Уставу Свердловской области.

2. Прекратить производство по делу о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 1 пункта 1 статьи 56 Закона Свердловской области «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области».

3. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

4. Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области».

## **Именем Свердловской области**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области  
пункта 2 статьи 46 Устава Сысертского городского округа  
в редакции решения Думы Сысертского городского округа  
от 13 сентября 2007 года № 271

город Екатеринбург

18 марта 2008 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, В. И. Задиоры, Д. Н. Разина, с участием представителей заявителя Автономной некоммерческой организации «Редакция районной газеты «Маяк» И. Н. Летеминой и Р. Е. Качанова, представителя Главы Сысертского городского округа Е. Л. Терентьевой, рассмотрел в открытом заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области пункта 2 статьи 46 Устава Сысертского городского округа в редакции решения Думы Сысертского городского округа от 13 сентября 2007 года № 271 «О внесении изменений и дополнений в Устав Сысертского городского округа».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н. А. Жилина, объяснения представителей сторон, мнение А. В. Деменовой – представителя Уполномоченного по правам человека Свердловской области, Уставный Суд

#### УСТАНОВИЛ:

1. Редакция газеты «Маяк» обратилась в Уставный Суд Свердловской области с запросом о соответствии Уставу Свердловской области пункта 2 статьи 46 Устава Сысертского городского округа в редакции решения Думы Сысертского городского округа от 13 сентября 2007 года № 271, согласно которой официальным опубликованием муниципальных правовых актов и иной официальной информации является публикация их полного текста в издании «Вестник Сысертского городского округа».

Вопрос об определении в Уставе Сысертского городского округа официального издания для опубликования муниципальных правовых актов уже был предметом рассмотрения Уставного Суда.

Первоначально пунктом 2 статьи 46 Устава Сысертского городского округа официальным изданием признавалась газета «Маяк». Решением Думы Сысертского городского округа от 27 апреля 2006 года № 158 порядок определения официального издания был изменен: конкретное печатное издание для официального опубликования муниципальных правовых актов определялось ежегодно по конкурсу. В результате конкурса официальным изданием была признана газета «Неделя Сысертская».

Постановлением от 20 марта 2007 года Уставный Суд такой порядок признал не соответствующим Уставу Свердловской области и обязал органы местного самоуправления Сысертского городского округа в срок до 31 декабря 2007 года урегулировать вопрос об определении официального печатного издания, в котором будут публиковаться муниципальные правовые акты. Во исполнение данного Постановления Суда Думой Сысертского городского округа было учреждено периодическое печатное издание «Вестник Сысертского городского округа», утверждено Положение о нем (решение от 28 июня 2007 года № 243), а пункт 2 статьи 46 Устава Сысертского городского округа изложен в новой редакции (решение от 13 сентября 2007 года № 271), которая и оспаривается заявителем.

По его мнению, определение в качестве официального печатного издания для опубликования муниципальных правовых актов вновь учрежденного «Вестника Сысертского городского округа» с тиражом всего 400 экземпляров, распространяемого путем рассылки по определенному



перечню адресатов, нарушает принцип гласности в деятельности органов местного самоуправления и противоречит Уставу Свердловской области.

2. В соответствии с частью 3 статьи 15, частью 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения; на органы местного самоуправления, их должностных лиц возлагается обязанность обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конкретизирующий конституционный принцип гласности в деятельности органов местного самоуправления, устанавливает, что муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования); наделяет органы местного самоуправления полномочиями учреждать муниципальные печатные средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов; предусматривает, что виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов определяются уставом муниципального образования; порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан (пункт 7 части 1 статьи 17, пункт 6 части 1 статьи 44, части 2, 3 статьи 47). Конституционный принцип гласности в силу статьи 90 Устава Свердловской области является обязательным в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Следовательно, органы местного самоуправления вправе учреждать средства массовой информации для опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и указывать в Уставе муниципального образования наименование этих средств массовой информации.

Тираж и способ распространения муниципальных средств массовой информации должны обеспечивать возможность получения каждым без всяких препятствий информации о принятых нормативных актах, а при желании – их полного и точного текста (Постановление Уставного Суда Свердловской области от 13 мая 2003 года).

Оспариваемые заявителем нормативные положения определяют только печатное издание, в котором официально публикуются муниципаль-

ные правовые акты. Тираж и способ распространения этого издания урегулированы решением Думы Сысертского городского округа от 28 июня 2007 года № 243, которое заявителем не оспаривается и в силу статьи 72 (пункт 2) Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» не является предметом рассмотрения в данном деле.

Таким образом, оспариваемое заявителем нормативное положение пункта 2 статьи 46 Устава Сысертского городского округа, в редакции решения Думы Сысертского городского округа от 13 сентября 2007 года № 271, согласно которому официальным опубликованием муниципальных правовых актов и иной официальной информации является публикация их полного текста в издании «Вестник Сысертского городского округа», не противоречит Уставу Свердловской области.

Руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 8, 70, 73, 75-78, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

#### ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать пункт 2 статьи 46 Устава Сысертского городского округа в редакции решения Думы Сысертского городского округа от 13 сентября 2007 года № 271 соответствующим Уставу Свердловской области.

2. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Настоящее Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области» и «Вестнике Сысертского городского округа».

## Именем Свердловской области

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области

по делу о соответствии Уставу Свердловской области  
Постановления Главы Екатеринбурга от 9 марта 2007 года № 998  
«О внесении изменений в Постановление Главы города Екатеринбурга  
от 05.02.2001 № 116 «Об утверждении Положения о создании районных  
центров по приему документов для представления в паспортно-визовые  
службы на регистрацию граждан по месту жительства и по месту  
пребывания»

город Екатеринбург

15 июля 2008 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда  
А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, В. И. Задиоры, Д. Н. Разина,  
с участием Р. Е. Качанова – представителя гражданина С. Д. Смердо-  
ва, обратившегося с запросом в Уставный Суд, И. С. Ваулиной – пред-  
ставителя Главы Екатеринбурга, принявшего оспариваемый нормативный  
правовой акт,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии  
Уставу Свердловской области Постановления Главы Екатеринбурга от 9  
марта 2007 года № 998 «О внесении изменений в Постановление Главы  
города Екатеринбурга от 05.02.2001 №116 «Об утверждении Положения  
о создании районных центров по приему документов для представления  
в паспортно-визовые службы на регистрацию граждан по месту житель-  
ства и по месту пребывания».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Д. Н. Разина, объяснения  
представителей сторон, исследовав материалы дела, Уставный Суд

#### УСТАНОВИЛ:

1. Постановлением Уставного Суда Свердловской области от 13 фев-  
раля 2007 года, принятым по запросу гражданина С. Д. Смердова, По-  
ложение о создании районных центров по приему документов для пред-  
ставления в паспортно-визовые службы на регистрацию граждан по  
месту жительства и по месту пребывания, утвержденное пунктом 1 По-

становления Главы города Екатеринбурга от 5 февраля 2001 года № 116, было признано не соответствующим Уставу Свердловской области в связи с его неопубликованием.

В целях исполнения данного Постановления Уставного Суда Глава Екатеринбурга принял Постановление от 9 марта 2007 года № 998, в подпункте 2 пункта 1 которого содержится поручение об официальном опубликовании Постановления Главы города Екатеринбурга от 5 февраля 2001 года № 116. Названные постановления были опубликованы в официальном печатном издании – газете «Вечерний Екатеринбург» 21 марта 2007 года.

Обращаясь в Уставный Суд с запросом о соответствии Уставу Свердловской области Постановления Главы Екатеринбурга от 9 марта 2007 года № 998, заявитель С. Д. Смердов полагает, что этим Постановлением вносятся изменения в недействующий (утративший юридическую силу в связи с принятием Постановления Уставного Суда) нормативный правовой акт, что является неисполнением судебного решения, нарушает его право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, принципы законности и правовой определенности и не соответствует статьям 2, 19, 20, 90 Устава Свердловской области. Что касается содержания вносимых изменений, то оно заявителем не оспаривается и, согласно части 2 статьи 72 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», предметом рассмотрения по настоящему делу не является.

В судебном заседании представитель Главы Екатеринбурга И. С. Ваулина просила производство по настоящему делу прекратить в связи с тем, что внесение изменений в недействующий правовой акт также не имеет юридической силы и не может нарушать права граждан, в том числе заявителя.

2. Целями конституционного (уставного) правосудия являются судебная защита и эффективное восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, укрепление конституционной законности и правопорядка, устранение дефектов нормативных правовых актов (статьи 4 (часть 2), 18, 46 (части 1 и 2), 118 (части 2 и 3), 120 (часть 2) Конституции Российской Федерации).

В силу статьи 6 (пункт 1) Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьи 59 (пункт 5) Устава Свердловской области, статей 8 (пункт 3), 77 (пункты 2 и 3), 78 (пункт

1) Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» нормативный правовой акт, признанный Уставным Судом не соответствующим Уставу Свердловской области, в том числе в связи с его неопубликованием, утрачивает силу немедленно после провозглашения постановления Уставного Суда и не подлежит применению независимо от решения об отмене органом, его принявшим; юридическая сила постановления Уставного Суда о признании нормативного правового акта не соответствующим Уставу Свердловской области не может быть преодолена повторным принятием того же акта; решение Уставного Суда действует непосредственно, не требует подтверждения другими органами и должностными лицами, является обязательным для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежит неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Неопубликование нормативного правового акта, затрагивающего права и свободы граждан, является самостоятельным и особым основанием признания его не соответствующим Уставу Свердловской области (подпункт 3 пункта 1 статьи 85 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области»). Дефектность такого нормативного правового акта заключается в нарушении конституционного права каждого на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, невыполнении обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления публиковать официально для всеобщего сведения нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина (часть 3 статьи 15, часть 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации).

Последующее опубликование такого акта в порядке исполнения решения Уставного Суда означает устранение его дефектности, восстановление нарушенных прав граждан, согласуется с целями конституционного (уставного) правосудия и не противоречит Уставу Свердловской области.

Из анализа Постановления Главы Екатеринбурга от 9 марта 2007 года № 998 следует, что оно принято именно во исполнение Постановления Уставного Суда от 13 февраля 2007 года, в целях устранения дефекта, выразившегося в неопубликовании нормативного правового акта, затрагивающего права и свободы граждан. Принятие этого Постановления не может рассматриваться как способ преодоления юридической силы По-

становления Уставного Суда и не нарушает прав граждан, в том числе право заявителя на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство.

С учетом изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункты 4, 5) Устава Свердловской области, статьями 8, 70, 73, 75-78, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

#### ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать Постановление Главы Екатеринбурга от 9 марта 2007 года № 998 «О внесении изменений в Постановление Главы города Екатеринбурга от 05.02.2001 № 116 «Об утверждении Положения о создании районных центров по приему документов для представления в паспортно-визовые службы на регистрацию граждан по месту жительства и по месту пребывания» соответствующим Уставу Свердловской области.

2. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области» и в газете «Вечерний Екатеринбург».

### **Именем Свердловской области**

#### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 8 статьи 20 Устава Кушвинского городского округа и пункта 14.2 Регламента Кушвинской городской Думы

город Екатеринбург

18 июля 2008 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, В. И. Задиоры, Д. Н. Разина,

с участием заявителя С. Г. Чуркина, представителя Думы Кушвинского городского округа и Главы Кушвинского городского округа как органов, принявших оспариваемый муниципальный нормативный правовой акт, А. Г. Трегубова,

рассмотрел в открытом заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области пункта 8 статьи 20 Устава Кушвинского городского округа и пункта 14.2 Регламента Кушвинской городской Думы.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н. А. Жилина, объяснения заявителя, представителя органов местного самоуправления Кушвинского городского округа, мнение представителей: от Уполномоченного по правам человека Свердловской области – А. В. Алферова; от прокуратуры Свердловской области – прокурора отдела по надзору за соблюдением федерального законодательства, прав и свобод граждан Е. П. Лисицыной, исследовав материалы дела, Уставный Суд

#### УСТАНОВИЛ:

1. Депутат Думы Кушвинского городского округа С. Г. Чуркин обратился в Уставный Суд Свердловской области с запросом о соответствии Уставу Свердловской области пункта 8 статьи 20 Устава Кушвинского городского округа, утвержденного Решением Кушвинской городской Думы от 9 июня 2005 года № 313, и пункта 14.2 Регламента Кушвинской городской Думы, утвержденного Решением Кушвинской городской Думы от 27 октября 2005 года № 364. Заявитель оспаривает также легитимность пунктов 8, 14 и 23 Регламента Кушвинской городской Думы на том основании, что содержащиеся в них правовые нормы должны регулироваться Уставом Кушвинского городского округа, а не Регламентом Думы.

13 декабря 2007 года Думой Кушвинского городского округа была принята новая редакция Регламента Думы, а оспариваемая заявителем прежняя его редакция признана утратившей силу. В соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 67 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 04.06.1998 № 112-О, от 20.11.1998 № 158-О, от 19.01.2005 № 27-О, от 16.02.2006 № 50-О) и Уставного Суда Свердловской области (Постановление от 17.04.2007) Уставный Суд прекращает производство по делу в случае, если нормативный правовой акт, легитимность которого оспаривается, утрачивает силу, в том числе в связи с отменой принявшим его органом. При этом Уставный Суд не обязан

во всех случаях прекращать производство по делу без его рассмотрения по существу на основании одного лишь факта отмены нормативного правового акта; в силу принципа самостоятельности судебной власти и своих дискреционных полномочий Уставный Суд вправе принять такое дело к своему производству и рассмотреть его, если это необходимо в целях защиты гарантируемых Уставом Свердловской области прав и свобод граждан.

Заявитель не приводит каких-либо доводов в пользу того, в чем состоит нарушение его прав нормами пунктов 8, 14 и 23 Регламента. Таким образом, обращение в этой части не отвечает требованиям подпункта 7 пункта 2 статьи 38 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» и в настоящем деле не рассматривается.

Что касается пункта 14.2 Регламента, то он оспаривается заявителем именно в связи с нарушением его прав. Этим пунктом предусматривалось, что в процедуре выборов председателя Думы должны участвовать все избранные депутаты Думы. 13 декабря 2007 года на заседании Думы Кушвинского городского округа С. Г. Чуркин был избран председателем Думы. Решением Думы от 14 февраля 2008 года № 33 по протесту прокурора города Кушвы его избрание было признано недействительным «в связи с отсутствием на момент проведения процедуры избрания установленного пунктом 14.2 Регламента Думы необходимого для принятия решения количества депутатов». Судами общей юрисдикции данное решение признано законным, а пункт 14.2 Регламента Думы – соответствующим действующему законодательству и подлежащим применению в его деле.

Таким образом, предметом рассмотрения Уставного Суда Свердловской области по настоящему делу являются нормативные положения пункта 8 статьи 20 Устава Кушвинского городского округа, утвержденного Решением Кушвинской городской Думы от 9 июня 2005 года № 313, и пункта 14.2 Регламента Кушвинской городской Думы, утвержденного Решением Кушвинской городской Думы от 27 октября 2005 года № 364.

2. Согласно пункту 8 статьи 20 Устава Кушвинского городского округа, «порядок организации деятельности Думы городского округа определяется регламентом, принимаемым Думой городского округа, который устанавливает периодичность, порядок созыва и проведения заседаний Думы городского округа и иных организационных форм ее деятельности, планирования работы, подготовки и принятия правовых актов, организации работы аппарата Думы городского округа и иные вопросы ее деятельности».



Регулирование вопросов организации местного самоуправления, включая вопросы организации деятельности представительного органа муниципального образования, осуществляется федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными нормативными правовыми актами (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, статьи 4, 7, 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В соответствии с пунктом 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», представительный орган муниципального образования принимает решения по вопросам организации своей деятельности. Это решение, в котором регулируются процедурно-организационные вопросы деятельности представительного органа, может именоваться его регламентом. При этом регламент не должен входить в противоречие с законодательством и уставом муниципального образования, включать нормативные положения, которые в силу прямого предписания федерального закона должны содержаться только в уставе муниципального образования (пункт 2 статьи 43, пункт 1 статьи 44 указанного Федерального закона).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 1.6 статьи 44) предписывает, что порядок принятия муниципальных правовых актов должен определяться не регламентом, а уставом муниципального образования. Следовательно, оспариваемый пункт 8 статьи 20 Устава Кушвинского городского округа в той его части, которая предусматривает, что порядок принятия правовых актов Думы определяется ее регламентом, противоречит федеральному законодательству, нарушает принцип законности в деятельности органов местного самоуправления и не соответствует статьям 90 и 94 (пункт 1) Устава Свердловской области.

3. Пунктом 1.1 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также установлено, что правомочность заседания представительного органа муниципального образования определяется уставом муниципально-го образования, а не регламентом. Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Согласно пункту 10 статьи 20 Устава Кушвинского городского округа, заседание Думы городского округа правомочно, если на нем присутствует

не менее 11 депутатов Думы городского округа (что составляет более 50 процентов от установленного числа депутатов). Следовательно, оспариваемый заявителем пункт 14.2 Регламента Кушвинской городской Думы (в редакции решения от 27 октября 2005 года № 364), устанавливавший, что в процедуре выборов председателя Думы должны участвовать все избранные депутаты Думы, как по своему содержанию, так и по форме нормативного правового акта, не соответствовал федеральному законодательству и противоречил Уставу Свердловской области, его статье 90, так как нарушал принцип законности в деятельности органов местного самоуправления, и в связи с этим не подлежал применению.

Учитывая, что на момент рассмотрения дела Уставным Судом пункт 14.2 Регламента Кушвинской городской Думы утратил силу в связи с отменой принявшим его органом, а в соответствии с вышеприведенными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и Уставного Суда Свердловской области лишение юридической силы допускается в отношении только действующего нормативного правового акта, производство по делу в этой части подлежит прекращению на основании подпункта 3 пункта 1 статьи 67 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области».

Это не препятствует заявителю в реализации конституционного права на судебную защиту посредством не конституционного (уставного), а иного судопроизводства – путем оспаривания решений и действий, основанных на отмененном нормативном правовом акте, с учетом выявленного Уставным Судом Свердловской области конституционно-правового смысла, который в силу статей 6 и 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» является общеобязательным.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», пунктом 4 статьи 59 Устава Свердловской области, статьями 8, 76, 77, 78, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

#### ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать пункт 8 статьи 20 Устава Кушвинского городского округа, утвержденного Решением Кушвинской городской Думы от 9 июня 2005 года № 313, в той его части, которая предусматривает, что порядок при-

нения правовых актов Думы определяется ее регламентом, не соответствующим Уставу Свердловской области, его статьям 90 и 94 (пункт 1).

2. Производство по делу в части проверки соответствия Уставу Свердловской области пункта 14.2 Регламента Кушвинской городской Думы, утвержденного Решением Кушвинской городской Думы от 27 октября 2005 года № 364, прекратить.

3. Настоящее Постановление является основанием для отмены в установленном порядке нормативных правовых актов органов местного самоуправления на территории Свердловской области, содержащих такие же положения, а также правоприменительных актов, принятых на их основе.

4. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

5. Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области» и в газете «Кушвинский рабочий».

## **Именем Свердловской области**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области решения Первоуральской городской Думы от 27 марта 2008 года № 420 «О признании утратившим силу решения Первоуральского городского совета от 1 февраля 2005 года № 68 «Об утверждении Временного положения о порядке переселения собственников, нанимателей и иных лиц, подлежащих переселению из ветхого и аварийного жилищного фонда»

город Екатеринбург

26 сентября 2008 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, В. И. Задиоры, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина, с участием гражданина А. В. Становова, обратившегося с

запросом в Уставный Суд, представителя заявителя адвоката В. С. Кололина, представителя Первоуральской городской Думы И. А. Иванова, рассмотрел в открытом заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области решения Первоуральской городской Думы от 27 марта 2008 года № 420 «О признании утратившим силу решения Первоуральского городского совета от 1 февраля 2005 года № 68 «Об утверждении Временного положения о порядке переселения собственников, нанимателей и иных лиц, подлежащих переселению из ветхого и аварийного жилищного фонда».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н. А. Жилина, объяснения заявителя, представителей сторон, мнение представителя Уполномоченного по правам человека Свердловской области М. Д. Жернакова, Уставный Суд

#### УСТАНОВИЛ:

1. Гражданин А. В. Становов, которому судами общей юрисдикции отказано в иске о предоставлении жилого помещения по договору социального найма в городе Первоуральске, обратился в Уставный Суд Свердловской области с запросом о соответствии Уставу Свердловской области решения Первоуральской городской Думы от 27 марта 2008 года № 420. Этим решением признано утратившим силу Временное положение о порядке переселения собственников, нанимателей и иных лиц, подлежащих переселению из ветхого и аварийного жилищного фонда, утвержденное решением Первоуральского городского совета от 1 февраля 2005 года № 68, которым, в частности, предусматривалось предоставление гражданам, переселяемым из ветхого и аварийного жилищного фонда, других благоустроенных жилых помещений площадью не ниже соответствующего федерального стандарта на условиях социального найма (пункты 5, 7, 18 Временного положения).

По мнению заявителя, прекращение действия указанного муниципального нормативного правового акта нарушило его конституционное право на жилище, поставило его, как собственника жилого помещения в непригодном для проживания доме, в неравное положение с другими гражданами, проживавшими в этом доме на основании договоров социального найма, в связи с чем оспариваемый им нормативный правовой акт противоречит Уставу Свердловской области, его статьям 2, 6, 7, 16, 19.

2. Согласно статье 40 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Временное положение о порядке переселения собственников, нанимателей и иных лиц, подлежащих переселению из ветхого и аварийного жилищного фонда, было принято Первоуральским городским советом в период действия Жилищного кодекса РСФСР и Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, составной частью которой являлась подпрограмма «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда», предусматривавшая, в частности, возможность предоставления гражданам, переселяемым из ветхого и аварийного жилищного фонда, бесплатного жилья на условиях социального найма в пределах нормы предоставления жилых помещений. При этом гражданам, имеющим в жилищном фонде, непригодном для проживания, частные (приватизированные) квартиры, такие жилые помещения с правом их последующей приватизации могли предоставляться при условии внесения изменения в законодательство. С 1 января 2006 года эта подпрограмма утратила силу (постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 865).

Жилищным кодексом Российской Федерации, введенным в действие с 1 марта 2005 года, был установлен иной механизм обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений в аварийных и подлежащих сносу домах, не предусматривающий обязательства обеспечивать их бесплатным жильем по соответствующим нормам и на условиях социального найма.

Жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (подпункт «к» пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации). Органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, в пределах своих полномочий в соответствии с Жилищным кодексом, другими фе-

деральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статьи 5, 14 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Порядок и условия изъятия жилого помещения у собственника, в том числе если жилое помещение признано аварийным, а также формы и условия предоставления соответствующих компенсаций в настоящее время урегулированы положениями статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами регулироваться не могут. В силу статей 4 (часть 1) и 5 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» с момента введения Жилищного кодекса Российской Федерации в действие нормы Временного положения о порядке переселения собственников, нанимателей и иных лиц, подлежащих переселению из ветхого и аварийного жилищного фонда, могли применяться лишь постольку, поскольку они не противоречили Жилищному кодексу Российской Федерации и названному Федеральному закону, и в части только тех прав и обязанностей, которые возникли до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации.

Муниципальный правовой акт может быть отменен принявшим его органом местного самоуправления или иным уполномоченным органом (пункт 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункт 1.4 статьи 111 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области»). Более того, из принципа законности в деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими муниципальных правовых актов (статья 90 Устава Свердловской области, постановления Уставного Суда Свердловской области от 11 февраля 1999 года, от 7 июля 1999 года, от 5 октября 1999 года и др.) вытекает обязанность органов местного самоуправления своевременно приводить свои нормативные правовые акты в соответствие с новым федеральным регулированием, в том числе путем их отмены.

Следовательно, оспариваемое решение принято Первоуральской городской Думой в соответствии с законодательством, в пределах своих полномочий и не противоречит Уставу Свердловской области.

Что касается доводов заявителя о нарушении его жилищных прав, то это нарушение связано не с принятием оспариваемого им акта, а с изме-

нениями федерального жилищного законодательства, оценка конституционности которого в компетенцию Уставного Суда не входит.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», пунктом 4 статьи 59 Устава Свердловской области, статьями 8, 76, 77, 78, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

#### ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать решение Первоуральской городской Думы от 27 марта 2008 года № 420 «О признании утратившим силу решения Первоуральского городского совета от 1 февраля 2005 года № 68 «Об утверждении Временного положения о порядке переселения собственников, нанимателей и иных лиц, подлежащих переселению из ветхого и аварийного жилищного фонда» соответствующим Уставу Свердловской области.

2. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Настоящее Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области».

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** **Уставного Суда Свердловской области**

по ходатайству председателя мандатной комиссии Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области Масаева А. Н.  
об официальном разъяснении Постановления Уставного Суда Свердловской области от 24 мая 2007 года по делу о соответствии Уставу Свердловской области части 1 пункта 1 статьи 45 Регламента Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области

город Екатеринбург

7 апреля 2008 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей В. И. Задиоры, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина, с участием председателя мандатной комиссии Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области А. Н. Масаева, обратившегося с ходатайством в Уставный Суд, депутата Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области Д. В. Уткина, представителя палат Законодательного Собрания Свердловской области А. Ф. Суслова, представителя Губернатора Свердловской области И. Н. Литвиновой, рассмотрел в открытом судебном заседании ходатайство председателя мандатной комиссии Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области А. Н. Масаева об официальном разъяснении Постановления Уставного Суда Свердловской области от 24 мая 2007 года по делу о соответствии Уставу Свердловской области части 1 пункта 1 статьи 45 Регламента Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А. В. Гусева, объяснения депутатов Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области А. Н. Масаева и Д. В. Уткина, представителей палат Законодательного Собрания Свердловской области и Губернатора Свердловской области, исследовав материалы дела, Уставный Суд

### **УСТАНОВИЛ:**

1. Председатель мандатной комиссии Областной Думы А. Н. Масаев обратился в Уставный Суд с ходатайством, в котором просит дать официальное разъяснение Постановления Уставного Суда Свердловской об-



ласти от 24 мая 2007 года по делу о соответствии Уставу Свердловской области части 1 пункта 1 статьи 45 Регламента Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области.

Часть 1 пункта 1 статьи 45 Регламента Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, утвержденного Постановлением Областной Думы от 28 июня 2005 года № 1630-ПОД (в редакции Постановления Областной Думы от 13 декабря 2006 года № 221-ПОД), предусматривала, что депутатские фракции образуются по решению не менее трех депутатов Областной Думы, представляющих одно избирательное объединение. Постановлением Уставного Суда Свердловской области от 24 мая 2007 года данное положение в той его части, в которой оно применялось к регулированию условий образования депутатских фракций в Областной Думе депутатами, избранными 8 октября 2006 года, признано не соответствующим Уставу Свердловской области, его статье 63 (пункты 3 и 4).

Согласно статье 63 Устава Свердловской области, законы и иные нормативные правовые акты Свердловской области не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и Свердловской области (пункт 3); после принятия федерального закона по предметам совместного ведения Свердловской области и Российской Федерации правовые акты Свердловской области приводятся в соответствие с федеральным законом (пункт 4). После принятия Федерального закона от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти», установившего, что в депутатское объединение (фракцию), образуемое в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, входят все депутаты, избранные в составе соответствующего списка кандидатов, в Регламент Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области каких-либо корректировок, учитывающих новое федеральное регулирование, внесено не было.

Постановление Уставного Суда от 24 мая 2007 года было принято по запросу депутатов Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области Р. Р. Садриева и Д. В. Уткина. Содержащиеся в нем выводы основывались на оценке как буквального смысла, так и практики применения оспариваемого нормативного положения к существующему на момент вынесения судебного решения составу депутатов Областной Думы.

Предметом проверки Уставного Суда в данном деле не являлись вопросы о том, допустимо ли установление нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации какого-либо (и тем более – какого именно) минимального количества депутатов, необходимого для образования и деятельности депутатской фракции; возможно ли регулирование этого вопроса регламентными или же только законодательными нормами. В данном деле проверялось нормативное положение Регламента Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, согласно которому для образования депутатской фракции необходимо решение не менее трех депутатов. Установив, что это условие образования депутатских фракций применено мандатной комиссией Областной Думы к заявителям – депутатам, избранным 8 октября 2006 года, то есть после вступления в силу вышеназванного Федерального закона от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ, Уставный Суд признал, что в этой части данное конкретное нормативное положение, с учетом практики его применения, не может считаться приведенным в соответствие с федеральным законом и потому является не соответствующим Уставу Свердловской области.

2. По смыслу статей 80, 83 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» решение Уставного Суда может быть официально разъяснено Уставным Судом в судебном заседании по ходатайству депутата палаты Законодательного Собрания Свердловской области как лица, имеющего право на обращение в Уставный Суд; официальное разъяснение решения Уставного Суда дается только в пределах этого решения, по предмету, относящемуся к компетенции Уставного Суда, и не должно являться простым его воспроизведением либо содержать новые правовые позиции; ходатайство об официальном разъяснении решения Уставного Суда может быть рассмотрено, если поставленные в нем вопросы обусловлены неопределенностью или неясностью содержания либо порядка исполнения решения Уставного Суда, которые вызывают неоднозначное понимание в правоприменительной практике и требуют дополнительного истолкования решения по существу.

Согласно действующему регулированию, мандатная комиссия Областной Думы регистрирует депутатские объединения, после чего они приобретают права депутатской фракции (статья 46 Регламента Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области). В этом качестве председатель мандатной комиссии вправе заявить ходатайство, в котором поставить перед Уставным Судом вопросы, связанные, в част-

ности, с разъяснением порядка исполнения мандатной комиссией Постановления Уставного Суда от 24 мая 2007 года.

Между тем в ходатайстве председателя мандатной комиссии Областной Думы А. Н. Масаева таких вопросов не поставлено. Что же касается содержащегося в его ходатайстве единственного вопроса: «Какое количество депутатов Областной Думы, избранных 8 октября 2006 года, необходимо для образования депутатского объединения (фракции)?» – то ответ на него связан не с разъяснением тех или иных положений, изложенных в Постановлении Уставного Суда от 24 мая 2007 года, а с абстрактным (не охватываемым фабулой конкретного дела, рассматривавшегося Уставным Судом), лексико-логическим и коллизионно-систематическим толкованием норм Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О политических партиях», Устава Свердловской области, Закона Свердловской области «О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области» и Регламента Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области. Такое толкование является прерогативой законотворческого органа, который, исполняя обязанность по приведению своих нормативных правовых актов в соответствие с принятыми федеральными законами, самостоятельно, не прибегая к предварительным консультациям и разъяснениям со стороны судебных органов, решает, какими должны быть содержание и правовая форма нового регулирования.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 67 (пункт 1.2), 80 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

#### ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Дело по ходатайству председателя мандатной комиссии Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области А. Н. Масаева об официальном разъяснении Постановления Уставного Суда Свердловской области от 24 мая 2007 года о соответствии Уставу Свердловской области части 1 пункта 1 статьи 45 Регламента Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области производством прекратить в связи с тем, что содержащийся в данном ходатайстве вопрос не относится к числу тех, которые подлежат официальному разъяснению Уставным Судом Свердловской области.

2. Настоящее Определение обжалованию не подлежит.
3. Определение подлежит опубликованию в «Областной газете», а также в «Собрании законодательства Свердловской области».

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** **Уставного Суда Свердловской области**

по запросу гражданина Нелюбина В. И. о соответствии Уставу Свердловской области абзаца 1 статьи 11 Закона Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 190-ОЗ «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» (в редакции от 16 мая 2005 года) и пунктов 1 (подпункт 9), 2, 3, 4 Положения об удостоверении права получения мер социальной поддержки, утвержденного Постановлением Правительства Свердловской области от 28 декабря 2004 года № 1178-ПП (с последующими изменениями и дополнениями)

город Екатеринбург

10 июня 2008 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей В. И. Задиоры, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина, с участием гражданина В. И. Нелюбина, обратившегося с запросом в Уставный Суд, В. Ю. Пенигина – представителя Областной Думы и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области, И. Н. Литвиновой – представителя Губернатора Свердловской области, С. В. Наймушина – представителя Правительства Свердловской области, как органов, принявших оспариваемые нормативные правовые акты, рассмотрел в открытом заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области абзаца 1 статьи 11 Закона Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 190-ОЗ «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» (в редакции от 16 мая 2005 года) и пунктов 1 (подпункт 9), 2, 3, 4 Положения об удостоверении права получения мер социальной поддержки в соответствии с законами Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области», «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области» и «О социальной защите граждан, проживающих на территории Свердловской области, получивших увечье или заболевание, не повлекшие инвалидности, при прохождении военной

службы или службы в органах внутренних дел Российской Федерации в период действия чрезвычайного положения либо вооруженного конфликта», утвержденного Постановлением Правительства Свердловской области от 28 декабря 2004 года № 1178-ПП (с последующими изменениями и дополнениями).

Заслушав сообщение судьи-докладчика Д. Н. Разина, объяснения заявителя, представителей палат Законодательного Собрания Свердловской области, Губернатора Свердловской области, Правительства Свердловской области, мнения приглашенных представителей: Министерства социальной защиты населения Свердловской области – Л. Н. Шипулиной, Уполномоченного по правам человека Свердловской области – В. А. Алферова, исследовав материалы дела, Уставный Суд

#### УСТАНОВИЛ:

1. Ветеран военной службы В. И. Нелюбин, 1953 года рождения, обратился в Уставный Суд с запросом о соответствии Уставу Свердловской области абзаца 1 статьи 11 Закона Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» и пунктов 1 (подпункт 9), 2, 3, 4 Положения об удостоверении прав получения мер социальной поддержки, утвержденного Постановлением Правительства Свердловской области от 28 декабря 2004 года № 1178-ПП (с последующими изменениями и дополнениями). По его мнению, оспариваемые нормативные правовые акты, с учетом практики их применения, нарушают его гарантированное Уставом Свердловской области право на социальную защиту (поддержку) как ветерана военной службы.

Как следует из представленных материалов и установлено в судебном заседании, заявителю, являющемуся получателем пенсии за выслугу лет в соответствии с Законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», после 1 января 2005 года было отказано в получении мер социальной защиты (поддержки), в том числе 50-процентной скидки по оплате жилищно-коммунальных услуг и в праве на бесплатный проезд на всех видах городского общественного транспорта.

Вопрос о соответствии оспариваемых нормативных положений Уста-

ву Свердловской области уже рассматривался Уставным Судом Свердловской области. В Определении от 19 января 2006 года, принятом по запросу ветерана труда В. Г. Домрачева, Уставный Суд, в частности, указал, что нормативное положение абзаца 1 статьи 11 Закона Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» (в редакции от 16 мая 2005 года), согласно которому меры социальной поддержки предоставляются ветеранам труда и лицам, приравненным к ним по состоянию на 31 декабря 2004 года, достигшим возраста, дающего право на трудовую пенсию по старости, не препятствует тем ветеранам труда, которые ранее имели право на социальную поддержку в соответствии с первой редакцией Закона Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области», продолжать пользоваться этим правом. Заявитель В. И. Нелюбин полагает, что данное Определение Уставного Суда применимо и к нему как к лицу, приравненному к ветеранам труда.

2. Федеральный закон «О ветеранах» (статья 1) устанавливает несколько категорий ветеранов, в числе которых ветераны военной службы и ветераны труда. До 1 января 2005 года права и льготы ветеранам труда предоставлялись на основании статьи 22 Федерального закона «О ветеранах», а меры социальной защиты ветеранов военной службы предусматривались Федеральным законом «О статусе военнослужащих». Согласно статье 23 Федерального закона «О ветеранах» (в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года) ветераны военной службы приобретали также право на льготы, установленные для ветеранов труда, то есть приравнивались к ним по льготам, лишь по достижении возраста, дающего право на пенсию по старости.

При реформировании системы социальной защиты населения для ветеранов труда и лиц, приравненных к ним (в том числе для ветеранов военной службы, достигших на 31 декабря 2004 года общеустановленного пенсионного возраста), с одной стороны, и для ветеранов военной службы, не достигших этого возраста, с другой стороны, были установлены различные правовые механизмы сохранения сложившегося уровня социальной защищенности. С 1 января 2005 года установление мер социальной защиты (поддержки) ветеранов труда, а также лиц, приравненных к ним по состоянию на 31 декабря 2004 года, было отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации (статья 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ). При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации (Определения от 1 декабря 2005 года № 521-О,

от 23 мая 2006 года № 153-О и др.), ветеранам военной службы, достигшим общеустановленного пенсионного возраста, должны предоставляться меры социальной поддержки в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации в объеме не ниже, чем ветеранам труда, а условия их предоставления не должны быть ухудшены по сравнению с существовавшими на 31 декабря 2004 года.

Что касается ветеранов военной службы, не достигших общеустановленного пенсионного возраста, то соответствующее обязательство осуществлять их социальную защиту (поддержку) у субъектов Российской Федерации отсутствует, поскольку для них федеральным законодательством введены специальные компенсационные механизмы и выплаты. Для этой категории ветеранов получение ряда льгот в натуральной форме (в том числе скидки по оплате жилищно-коммунальных услуг) было отменено еще с 1 июля 2002 года (Федеральный закон от 7 мая 2002 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот»), а льгота по бесплатному проезду в общественном транспорте – с 1 января 2005 года (пункт 12 статьи 100 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ), с предоставлением соответствующих денежных компенсаций (Указы Президента Российской Федерации от 1 июня 2002 года № 537, от 18 февраля 2005 года № 176, Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 2002 года № 462, от 13 декабря 2005 года № 759).

Меры социальной поддержки, установленные статьей 11 Закона Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области», так же, как и оспариваемые заявителем нормы Положения об удостоверении прав получения мер социальной поддержки, утвержденного Постановлением Правительства Свердловской области от 28 декабря 2004 года № 1178-ПП, адресованы ветеранам труда и лицам, приравненным к ним по состоянию на 31 декабря 2004 года. Определение Уставного Суда Свердловской области от 19 января 2006 года касается только ветеранов труда, получивших право на социальную поддержку в соответствии с прежней редакцией названного Областного закона. Заявитель, как ветеран военной службы, не достигший возраста, дающего право на пенсию по старости (для мужчин – 60 лет), к ним не относится. Настаивая на предоставлении ему мер социальной поддержки, он фактически ставит вопрос о внесении изменений в законодательство, касающихся признания ветеранов военной службы лицами, приравненными

по льготам к ветеранам труда независимо от достижения общеустановленного пенсионного возраста. Между тем разрешение данного вопроса входит в компетенцию законодателя, а не Уставного Суда Свердловской области.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 4 (пункт 2), 67 (подпункт 1 пункта 1), 70, 73, 75-77 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

#### ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Прекратить производством дело по запросу гражданина В. И. Нелюбина о соответствии Уставу Свердловской области абзаца 1 статьи 11 Закона Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 190-ОЗ «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» (в редакции от 16 мая 2005 года) и пунктов 1 (подпункт 9), 2, 3, 4 Положения об удостоверении права получения мер социальной поддержки в соответствии с законами Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области», «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области» и «О социальной защите граждан, проживающих на территории Свердловской области, получивших увечье или заболевание, не повлекшие инвалидности, при прохождении военной службы или службы в органах внутренних дел Российской Федерации в период действия чрезвычайного положения либо вооруженного конфликта», утвержденного Постановлением Правительства Свердловской области от 28 декабря 2004 года № 1178-ПП (с последующими изменениями и дополнениями).

2. Определение обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Настоящее Определение подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области».



## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** **Уставного Суда Свердловской области**

о прекращении производства по делу о соответствии Уставу Свердловской области решения Думы муниципального образования «город Алапаевск» от 24 апреля 2008 года № 15 «О рассмотрении обращения жителей дома № 60 по ул. Сафонова по вопросам благоустройства площади Революции и по уменьшению нагрузки автотранспортом по ул. Сафонова»

город Екатеринбург

29 октября 2008 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А.В. Гусева, судей Н. А. Жилина, В. И. Задиоры, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина

рассмотрел в открытом заседании обращение Главы муниципального образования «город Алапаевск» о соответствии Уставу Свердловской области решения Думы муниципального образования «город Алапаевск» от 24 апреля 2008 года № 15 «О рассмотрении обращения жителей дома № 60 по ул. Сафонова по вопросам благоустройства площади Революции и по уменьшению нагрузки автотранспортом по ул. Сафонова».

Заслушав сообщение судьи-докладчика А. В. Гусева, исследовав материалы дела, Уставный Суд

### УСТАНОВИЛ:

24 апреля 2008 года Думой муниципального образования «город Алапаевск» принято решение № 15 «О рассмотрении обращения жителей дома № 60 по улице Сафонова по вопросам благоустройства площади Революции и по уменьшению нагрузки автотранспортом по ул. Сафонова». Этим решением Главе муниципального образования «город Алапаевск» В. Д. Валуву было рекомендовано совместно с органами внутренних дел запретить стоянку автотранспорта (включая такси) на площади Революции. Считая, что данное решение принято с превышением компетенции городской Думы, ориентирует на действия, не входящие в полномочия главы муниципального образования, противоречит Уставу муниципального образования «город Алапаевск» и принципам организации местного самоуправления, Глава муниципального образования город Алапаевск

Валов В. Д. обратился в Уставный Суд с запросом о соответствии этого решения Уставу Свердловской области.

Обращение принято к рассмотрению Уставного Суда, а дело назначено к слушанию в заседании Уставного Суда 29 октября 2008 года.

12 октября 2008 года состоялись выборы Главы муниципального образования «город Алапаевск». 27 октября 2008 года вновь избранный Глава муниципального образования С. В. Шаньгин отозвал вышеуказанный запрос.

Согласно статьям 45, 67 (пункт 4 части 1) Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» обращение может быть отозвано заявителем до начала рассмотрения дела в заседании Уставного Суда. В случае отзыва обращения производство по делу прекращается.

В силу статей 53 (пункт 1 части 1) и 83 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» заявителем по данному делу с необходимым объемом процессуальных полномочий, включая право отзыва обращения, является действующий Глава муниципального образования «город Алапаевск».

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 (пункты 1, 3 и 4) Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 70, 76, 77, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

#### ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Прекратить производство по делу по обращению Главы муниципального образования «город Алапаевск» о соответствии Уставу Свердловской области решения Думы муниципального образования «город Алапаевск» от 24 апреля 2008 года № 15 «О рассмотрении обращения жителей дома № 60 по ул. Сафонова по вопросам благоустройства площади Революции и по уменьшению нагрузки автотранспортом по ул. Сафонова».

2. Настоящее Определение обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Определение должно быть опубликовано в «Вестнике Уставного Суда Свердловской области».

## Современные проблемы становления и развития региональной конституционной юстиции в Российской Федерации

*А.В. Гусев,*

*Председатель Уставного Суда Свердловской области,  
кандидат юридических наук, доцент*

В декабре 2008 года исполнилось 15 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации. Это весомый повод для подведения итогов политико-правового развития государства и, в частности, такого сравнительно нового института государственного устройства, как региональная конституционная юстиция.

О значительном вкладе этих судов в решение актуальных вопросов политического, социального и экономического развития соответствующих регионов свидетельствуют некоторые цифры. Судами региональной конституционной юрисдикции принято более тысячи судебных постановлений, из них 53% – по обращениям граждан и их объединений. Оспорена конституционность 800 нормативных актов, среди которых преобладают законы (44%). Более чем в половине случаев судами принимались решения о несоответствии проверяемых актов конституции (уставу) субъекта РФ<sup>1</sup>.

Важно отметить, что все эти споры рассматривались не с формально-юридической точки зрения, как зачастую бывает в судах других юрисдикций. При их разрешении прежде всего дается конституционно (уставно) – правовая оценка соответствующих нормативных актов. В этом и состоят преимущества конституционного нормоконтроля по сравнению с иными формами судебной проверки нормативных правовых актов. Конституционный контроль происходит не по упрощенной схеме в рамках примитивной дихотомии: совпадает или нет текстуально оспариваемый акт с другим, имеющим более высокую юридическую силу. Масштабом оценки выступает не текущее законодательство, которое само может быть предметом конституционной проверки, а основополагающие конституционные ценности и принципы; учитывается комплекс факторов: и буквальное содержание нормативно-правовой материи, и нюансы право-

---

<sup>1</sup>См.: Кряжков В.А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития //Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 6.

вой терминологии, и особенности юридической техники, и специфика нормотворческих процедур<sup>2</sup>.

Деятельность органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации стала важным фактором обеспечения верховенства права, построения демократического федеративного правового государства, утверждения конституционных принципов и ценностей, защиты основополагающих прав и свобод человека и гражданина. Осуществляя конституционный (уставный) нормоконтроль, интерпретируя и толкуя конституционные (уставные) нормы, органы конституционной юстиции охраняют конституционное устройство государства, обеспечивают его стабильность и вместе с тем развивают идеи, заложенные в Конституции Российской Федерации, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, наполняя всю отечественную правовую систему более глубоким смыслом и содержанием.

Вместе с тем потенциал региональной конституционной юстиции может быть востребован государством и обществом в значительно большей степени. Для этого необходимо провести в этой сфере кардинальную реформу, реализовать ряд законодательных и организационно-правовых решений.

Конституционные (уставные) суды – органы государственной судебной власти субъектов Российской Федерации, предназначение которых – судебная охрана региональных конституций и уставов. Очевидно, что общая судьба этих органов регионального конституционного нормоконтроля напрямую зависит от вектора развития российского федерализма, а их роль и место в судебной системе страны определяются значимостью и востребованностью выполняемых ими функций.

Свое начало отечественная региональная конституционная юстиция ведет с учреждения в конце 80-х – начале 90-х годов в некоторых республиках в составе Российской Федерации первых органов специализированного конституционного контроля. В период становления новой конституционной государственности республики обзаводились «своими» органами конституционного контроля как атрибутами суверенитета, опираясь именно на такое прочтение конституционных принципов федерализма, разделения властей, в соответствии с которым предполагалось, что каждый субъект Российской Федерации должен будет иметь свою полноценную систему

---

<sup>2</sup>Подробнее см.: Морщакова Т.Г. Конституционное правосудие: критерии оценки качества // ЭЖ-Юрист. 2007. № 33.

органов государственной (в том числе судебной) власти, развитую и в существенной степени самостоятельную правовую систему. Для охраны своего конституционного строя, обеспечения прямого действия своей конституции (устава) субъекту федеративного государства был необходим специальный институт, наделенный функциями толкования и защиты Основного закона, как путем устранения из правовой системы противоречащих ему правовых актов, так и посредством признания неконституционными решений и действий высших должностных лиц исполнительной власти.

Следующий импульс развития регионального конституционного правосудия связан с принятием в 1996 году Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Значение этого закона для регионального конституционного правосудия видится, прежде всего, в том, что в нем было подтверждено право всех субъектов РФ (в том числе не являющихся республиками) иметь конституционные (уставные) суды. Хотя масштабного «триумфального шествия» конституционного правосудия не наблюдалось, все же под влиянием этого закона конституционные (уставные) суды учредили еще несколько субъектов Федерации.

Из Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» также вытекало, что региональный конституционный нормоконтроль может осуществляться только судами, входящими в единую судебную систему страны, что потребовало преобразования уже существовавших квазисудебных институтов (в частности, комитетов конституционного надзора республик Башкортостан и Татарстан) в конституционные суды<sup>3</sup>.

Нельзя не отметить и ряд существенных недостатков Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», отрицательно сказавшихся на становлении и развитии системы конституционных (уставных) судов. В «архитектуре» судебной системы страны региональной конституционной юстиции и ее судьям было отведено место низового звена, не соответствующее их высокому предназначению<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>Заметим, что это же послужило предлогом для упразднения Уставной палаты Иркутской области, что касается Уставного Суда, то он в этом регионе до сих пор не создан.

<sup>4</sup>См.: Боброва В.К. Некоторые аспекты конституционно-правового статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Санкт-Петербурга. 2004. № 2. С. 104-112; Гаврюсов Ю.В. Некоторые проблемы организации и деятельности органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // Там же. С. 127.

Компетенция судов региональной юрисдикции была предельно сужена, и несмотря на признание Конституционным Судом РФ<sup>5</sup> возможности ее расширительного толкования, на практике далеко не все региональные законодатели воспользовались этой возможностью; некоторые же, напротив, даже сужают компетенцию своих конституционных (уставных) судов.

В итоге сегодня конституционные суды существуют в 13 республиках, а уставные суды – только в двух областях и одном городе федерального значения<sup>6</sup>. В большинстве субъектов Российской Федерации такие органы не созданы, и образование новых конституционных (уставных) судов в последние годы замедлилось.

«Здание» региональной конституционной юстиции, если рассматривать его в масштабе всей страны, многие годы остается недостроенным. Больше того, складывается впечатление, что этот «недострой» стал попросту неинтересен и оказался заброшенным и федеральными, и региональными властями. Роль и место региональной конституционной юстиции в единой судебной системе являются неадекватными, а потенциал – во многом невостребованным. Федеральное процессуальное законодательство, законодательство о судоустройстве, статусе судей, органах судейского сообщества не учитывает должным образом особенности региональной конституционной юстиции. На региональном уровне в регулировании компетенции органов конституционного правосудия и статуса их судей сохраняются (а в отдельных случаях даже усилились) пробелы и различия. Если реформа всей судебной системы страны в целом продвигается, то применительно к региональной конституционной юстиции можно констатировать по меньшей мере снижение темпов ее развития.

Особенно наглядно это прослеживается в сравнении с другим региональным компонентом судебной системы – мировыми судами. За то

---

<sup>5</sup>См.: Определения Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2003 г. № 46-О и от 6 марта 2003 г. № 103-О.

<sup>6</sup>Органы специализированного конституционного контроля функционируют в республиках: Адыгея (с 1997 г.), Башкортостан (с 1996 г.), Бурятия (с 1995), Дагестан (с 1991 г.), Кабардино-Балкария (с 1993), Карелия (с 1994 г.), Коми (с 1994 г.), Марий Эл (с 1998 г.), Саха (Якутия) (с 1992 г.), Северная Осетия – Алания (с 1990 г.), Татарстан (с 1990 г.), Тыва (с 2003 г.), Чечня (с 2007 г.), а Уставные суды – в Свердловской (с 1998 г.) и Калининградской (с 2003 г.) областях, в городе Санкт-Петербурге (с 2000 г.). При этом в 1994 г. был ликвидирован, не проработав и года, Конституционный суд Республики Мордовия. Имели место попытки упразднения конституционных судов в Дагестане и Кабардино-Балкарии.

время, пока региональная конституционная юстиция находится на затянувшемся этапе своего становления, мировая юстиция полностью сформировалась. Мировые судьи прочно включены в судебную систему в качестве низового звена судов общей юрисдикции, и сегодня уже ставится вопрос об изменении их статуса – переводе с регионального уровня на федеральный<sup>7</sup>. Такое решение, безусловно, позволит завершить формирование стройной вертикали судебной власти. Вместе с тем нельзя не обратить внимание на то, что у субъектов РФ остается единственная разновидность судебной власти – конституционные (уставные) суды. И надо принять действенные и неотложные меры по устранению неопределенности и разнобоя в правовом регулировании их компетенции и статуса, для чего необходимо провести в этой сфере кардинальную реформу, реализовать ряд законодательных и организационно-правовых решений.

Одной из наиболее актуальных остается проблема расширения «географии» региональной конституционной юстиции. Вопросы создания и дальнейшей судьбы конституционных (уставных) судов во многом пока еще определяются политической расстановкой сил в том или ином регионе, субъективными факторами. В свое время Конституционный Суд РФ признал, что решение вопроса о необходимости создания такого суда – прерогатива субъекта РФ (Определения от 27 декабря 2005 г. № 491-О и № 522-О). Стоит серьезно подумать о правильности такой позиции после того, как мировая юстиция будет полностью включена в федеральную вертикаль судебной власти. Во всяком случае, здесь следует исходить из того, что решение в пользу учреждения в регионе конституционного (уставного) суда считается принятым, если соответствующие нормы включены в его конституцию или устав, принят соответствующий региональный законодательный акт. В этом случае отсутствие практических действий по созданию такого суда логично квалифицировать как прямое нарушение норм конституции (устава) и законодательства, влекущее умаление права граждан на судебную защиту.

Ядром компетенции конституционных (уставных) судов является осуществление нормоконтроля. Именно в этой области возникли наиболее острые проблемы, связанные с разграничением компетенции между органами региональной конституционной юстиции и другими судами.

По своей сути судебный нормоконтроль – это решаемая средствами

---

<sup>7</sup>См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 // Российская газета. 2008. 6 ноября. № 230.

правосудия задача «санации» существующей нормативно-правовой системы. Эта задача выходит за рамки обычной судебной деятельности по разрешению частных споров, представляет собой разновидность государственной контрольной деятельности и в этом качестве выступает частью системы государственного управления. Азбучная задача государственного управления заключается в том, чтобы выстроить систему бесконфликтного взаимодействия между однородными звеньями государственного аппарата: устранить дублирование функций, оптимизировать структуру, равномерно распределить компетенционную нагрузку, упорядочить субординационные и координационные связи. Если государство уклоняется от решения этой задачи, то ведомства сделают это сами, причем более сильное и активное займет лидирующее положение, отхватив самую заманчивую часть «компетенционного пирога», руководствуясь при этом отнюдь не общегосударственными, а ведомственными интересами.

Сегодня в российской судебной системе дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются судами различной юрисдикции. Нормоконтролем в России занимаются все судебные юрисдикции, все звенья судебной системы (за исключением, пожалуй, только мировых судей). И у каждого свои подходы, мерки, критерии, масштабы, процессуальные особенности. Один и тот же нормативный акт может подвергнуться судебной проверке в судах всех трех юрисдикций, и не исключено, что будут вынесены три разных решения. Но еще хуже (и такие прецеденты есть), если судебные инстанции вообще откажут в судебной защите, ссылаясь на подведомственность дела судам другой юрисдикции. Налицо не просто ненужное, нерациональное дублирование функций, а прямое нарушение принципа законного суда, права на эффективную и беспробельную судебную защиту.

Причем если для судов общей юрисдикции, арбитражных судов функция нормоконтроля лишь одна из многих, то для судов конституционной юрисдикции она является профилирующей. Тем не менее, их полномочия в этой сфере искусственно урезаны, что прослеживается по всем параметрам: объектам, субъектам, предмету нормоконтроля, пределам судебной проверки. В результате сложилась поистине парадоксальная ситуация – конституционные (уставные) суды являются специализированными судебными органами, предназначенными именно для осуществления нормоконтроля, и при этом исполняют не основную, а скорее, факультативную роль в этой сфере.

Существующие критерии разграничения предметной компетенции



в сфере нормоконтроля строятся на ошибочном тезисе об изолированности конституции (устава) субъекта РФ в системе законодательства. Между тем, осуществляя нормоконтроль, суд общей или арбитражной юрисдикции не может рассматривать нормативный правовой акт вне его конституционного контекста, а конституционный (уставный) суд субъекта РФ как звено единой судебной системы должен защищать и применять и федеральную Конституцию, и конституции (уставы) субъектов РФ. Но по существующему законодательству эти суды могут оценивать нормативный правовой акт исключительно по критерию его соответствия конституции (уставу) субъекта РФ. Такие пределы проверки являются настолько узкими, что строгое следование им будет неизбежно приводить к неполноте и неэффективности нормоконтроля. С другой стороны, одностороннее расширение этих границ вызовет коллизии с судами других юрисдикций.

Столкнувшись с этой проблемой при обобщении практики судов общей юрисдикции при рассмотрении ими дел о нормоконтроле, Пленум Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»<sup>8</sup> вынужден был сделать совершенно правильный вывод: без разрешения главного вопроса о конституционности любого нормативного правового акта его судебная проверка бессмысленна.

Остается сделать еще один, завершающий вывод: конфликт компетенций судов разных юрисдикций проистекает из наделения судов общей и арбитражной юрисдикции чужеродными, несвойственными им функциями нормоконтроля. Частично этот конфликт устранил Конституционный Суд Российской Федерации, признавший, что конституции (уставы) субъектов РФ не подлежат нормоконтролю в порядке гражданского или административного судопроизводства<sup>9</sup>. Думается, такой же вывод уже сейчас вполне может быть сделан и в отношении законов субъектов РФ, более того, – и применительно к уставам и иным нормативным правовым актам представительных органов местного самоуправления.

В перспективе же надо ставить вопрос о полном изъятии функции нормоконтроля из компетенции арбитражных и общих судов с закреплением

---

<sup>8</sup>См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

<sup>9</sup>См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 года №13-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

ее исключительно за органами конституционного правосудия. Разумеется, при этом потребуются введение эффективно действующих правовых механизмов взаимодействия (инстанционности) между конституционными (уставными) судами субъектов Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации, реализации их решений, доурегулирование многих статусных вопросов судей конституционных (уставных) судов.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>См. напр.: Брежнев О.В. Проблема «совместной» компетенции в сфере судебного нормоконтроля в России и пути ее решения // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 75-82; Несмеянова С.Э. К вопросу об инстанционности конституционного судопроизводства в России // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2002 / №4(41). С. 83-88; Митюков М.А. О некоторых проблемах региональной конституционной юстиции // Статус и роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в системе органов государственной власти: Материалы круглого стола // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2003. №1(6). С. 20–27 и др.

## Прямое (непосредственное) действие Конституции Российской Федерации

*А. Н. Кокотов,  
доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой конституционного права  
Уральской государственной юридической академии*

Прямое действие Конституции Российской Федерации закреплено в части 1 ее статьи 15. Оно означает прямое действие ее норм. К данному положению примыкает норма статьи 18 Конституции о непосредственном действии содержащихся в ней прав и свобод человека и гражданина. Предписания о прямом действии конституционных норм, в том числе – о непосредственном действии устанавливаемых ими прав и свобод человека и гражданина, появились в нашей стране впервые именно в ныне действующей Конституции 1993 года. Эта конституционная новация основана на опыте конституционного регулирования других государств. Так, например, Основной закон Федеративной республики Германии 1949 года устанавливает, что закрепляемые им основные права обязательны для законодательной, исполнительной власти и правосудия как непосредственно действующее право (абзац 3 ст. 1).

Введенные Конституцией Российской Федерации 1993 года термины «прямое действие», «непосредственное действие» тождественны по своему значению. Оба они предусматривают возможность конституционных норм действовать во времени, в пространстве, по кругу лиц независимо от их детализации в текущем законодательстве, независимо от иных обстоятельств, значимых в правовом регулировании.

Насколько корректно использование в Конституции разных терминов для обозначения, по сути, одного правового качества? Отвечать на этот вопрос можно по-разному. Мы обратим внимание на то, что в Конституции названные термины связаны с близкими, но не во всем совпадающими явлениями. О прямом действии говорится применительно к самой Конституции, а значит, и к ее нормам. О непосредственном действии – применительно к основным правам и свободам, составляющим часть содержания не Конституции, а ее норм. Следовательно, непосредственное действие основных прав и свобод человека и гражданина необходимо рассматривать как одно из проявлений прямого действия Конституции, ее норм. Показанное соотношение разбираемых нами терминов (целое и его часть) может

служить объяснением их одновременного использования в тексте Конституции. В то же время не будет нарушением и их взаимная замена. Вполне можно говорить о непосредственном действии Конституции, ее норм и о прямом действии основных прав и свобод человека и гражданина.

Прямой, непосредственный характер связан с действием Конституции, ее норм, содержащихся в них средств, включая основные права и свободы. Термин «действие», адресованный правовым актам, нормам права, означает их готовность к воплощению субъектами права заложенного в актах, нормах содержания. Говорят о действии правовых актов в пространстве, во времени, по кругу лиц. О действии в этом значении можно говорить применительно и к нормам права. Конституция дает основание говорить о действии применительно и к правам, свободам, а также к иным средствам регулирования, формализованным в конституционных нормах.

Действие актов, норм, прав, свобод следует отличать от их осуществления (реализации). Осуществление актов, норм, прав, свобод – их реальное воплощение субъектами права. Тут как у компьютера. Включенный и загруженный компьютер начинает действовать. Только после этого потребители осуществляют корректно, некорректно или не осуществляют вовсе заложенные в нем возможности. Действие Конституции Российской Федерации – это характеристика ее собственных рабочих параметров. Она действует в пространстве (территория Российской Федерации), во времени (с 25 декабря 1993 года; в определенных случаях ее нормы могут быть обращены к отношениям, возникшим ранее этой даты), по кругу лиц (в отношении всех, кто находится под юрисдикцией Российской Федерации). Осуществление Конституции, ее норм, основных прав, свобод – характеристика действий субъектов права по поводу извлечения из Конституции заложенных в ней возможностей, правовых «потребительных стоимостей». Элементарные способы осуществления Конституции субъектами права: использование, соблюдение, исполнение, применение – зависят от природы конституционных норм.

Раскроем выделенные способы осуществления Конституции подробнее. Использование – способ осуществления норм, закрепляющих права, свободы, законные интересы людей, их объединений (например, нормы главы 2 Конституции РФ). Соблюдение – способ осуществления конституционных запретов. Так, статья 61 Конституции Российской Федерации содержит запрет на высылку граждан Российской Федерации за ее пределы и на выдачу их другим государствам. (Термин «соблюдение» в изложенном

значении отличен от термина «соблюдение», используемого в статье 2 Конституции Российской Федерации). Исполнение – осуществление обязывающих норм, предписывающих совершение определенного поведения. Например, статья 57 Конституции Российской Федерации вводит обязанность каждого платить законно установленные налоги. Применение – принятие на основе конституционных норм уполномоченными органами, должностными лицами каких-либо решений: нормативных, индивидуальных. Видами применения норм Конституции РФ являются законодательная деятельность, отправление судами правосудия, осуществление Президентом Российской Федерации собственных властных полномочий.

Означает ли прямое, непосредственное действие Конституции Российской Федерации прямое, непосредственное осуществление ее предписаний всеми выше названными способами? Думается, что на этот вопрос надо дать утвердительный ответ, придав ему статус если и не абсолютного, то общего правила. Дело в том, что действие Конституции проявляется только в актах осуществления ее положений. Следовательно, прямое, непосредственное действие Конституции, ее норм означает, во-первых, право индивидов на прямое, непосредственное использование конституционных прав и свобод. Во-вторых, оно означает обязанность всех субъектов, кому адресованы конституционные запреты, непосредственно их соблюдать. В-третьих, оно означает обязанность уполномоченных субъектов непосредственно исполнять, применять обязывающие конституционные нормы.

Прямое, непосредственное действие конституционных положений, а значит, их прямое, непосредственное осуществление – важная гарантия обеспечения режима конституционной законности, строгого воплощения в жизнь конституционных ценностей. Такое действие не означает, что Конституция способна обойтись без «посредников». Оно означает, что, во-первых, развивающее Конституцию регулирование должно строиться в соответствии с ней как развитие, конкретизация ее содержания и что, во-вторых, Конституция способна непосредственно воздействовать на общественные отношения наряду с конкретизирующими ее положениями, а при необходимости и вместо них. Прямое конституционное регулирование отношений, требующих отраслевого подконституционного регулирования, необходимо тогда, когда отраслевые нормы не соответствуют Конституции или отсутствуют, что ведет к образованию неконституционных пробелов в правовом регулировании. Таким образом, прямое, непосредственное действие Конституции играет роль подстраховывающего регулирования.

Особое значение для обеспечения режима конституционной законности, прав и свобод человека и гражданина имеет прямое, непосредственное применение Конституции, в том числе текущая конституционно-судебная корректировка действующего законодательства. Приведем два примера подобного применения конституционных норм из практики Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд рассматривал (определение от 9 апреля 2002 г.)<sup>1</sup> вопрос о конституционности положений п. 5 ст. 83 Бюджетного кодекса РФ и ст. 4, 11 Закона РФ «О донорстве крови и ее компонентов». Суд констатировал отсутствие законодательного порядка возмещения расходов по предоставлению лицам, награжденным знаком «Почетный донор России», льгот, предусмотренных ст. 11 Закона РФ «О донорстве крови и ее компонентов». Как следствие, отказ гражданам в предоставлении соответствующих льгот, в том числе по уплате жилищно-коммунальных услуг, что означает ущемление их конституционных прав.

Суд указал, что федеральному законодателю надлежит незамедлительно определить названный порядок. Но этим он не ограничился. Суд определил, что отсутствие законодательного закрепления такого порядка в течение длительного времени не может служить препятствием для разрешения спорных вопросов, если от этого зависит реализация вытекающих из Конституции РФ прав, законных интересов граждан, организаций, и не является основанием для отказа в удовлетворении заявляемых ими требований. Поскольку именно федеральный законодатель не урегулировал данный вопрос, а награждение нагрудным знаком «Почетный донор России» производится федеральными органами (Министерство здравоохранения РФ, др.), то предоставление выше названных льгот впредь до надлежащего урегулирования возникающих при этом правоотношений федеральным законом должно производиться за счет средств федерального бюджета. Таким образом, Конституционный Суд в приведенном решении заложил отправные основы для непосредственного применения конституционных норм арбитражными судами, судами общей юрисдикции, иными правоприменителями.

Еще один яркий пример. Конституционный Суд в постановлении от 19 июня 2002 года указал следующее: в силу статьи 6 и частей 2 и 4 статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» до внесения изменений в действующее законодатель-

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 2002. № 29. Ст. 3004; ВКС. 2002. № 4.

ство суды общей юрисдикции – исходя из прямого действия Конституции Российской Федерации и правовых позиций, изложенных Конституционным Судом в данном постановлении, – при рассмотрении конкретных дел вправе принимать решения о выплате гражданам, пострадавшим вследствие черныбыльской катастрофы, сумм возмещения вреда с учетом их индексации в зависимости от роста прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации, ориентируясь при этом на стоимость потребительской корзины для соответствующих категорий граждан (дети, пенсионеры по старости, инвалиды), которая определяется на основе законодательства субъекта Российской Федерации о прожиточном минимуме, а если таковое отсутствует – на основе данных, полученных по запросу суда в федеральных органах исполнительной власти. В свою очередь государство должно обеспечить надлежащее финансирование таких судебных решений, поскольку возмещение вреда указанной категории лиц осуществляется из федерального бюджета, – в противном случае отрицался бы общепризнанный правовой принцип, согласно которому исполнение решения суда является неотъемлемой частью доступа к правосудию<sup>2</sup>.

Прямое, непосредственное использование, соблюдение, исполнение, применение конституционных норм опирается и на то, что отраслевая конкретизация конституционных положений не исчерпывает в каждый данный момент их богатого внутреннего содержания. Содержание конституционных предписаний вовсе не сводимо к совокупности их отраслевых конкретизаций, какими бы полными и точными они ни были. С учетом отмеченного следует по-новому взглянуть, например, на институт конституционных прав, свобод человека и гражданина. Любое основное право всегда содержательно шире совокупности своих конкретных, нормативно закрепленных проявлений. Оно всегда оставляет возможность собственного распространения на не урегулированные отраслевым законодательством отношения. Так, право на труд (ст. 37 Конституции РФ) не может сводиться к праву на трудовую деятельность в рамках трудового, гражданского или административного законодательства, в частности, оно не может жестко связываться с возрастом возникновения этого права в названных отраслях. Конституционное право на труд принадлежит индивиду с момента распространения на него действия российской Конституции и может им осуществляться со времени появления у него способности к трудовой деятельности в самом широком смысле этого слова.

---

<sup>2</sup>СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2779.

Возможность замещения конституционными нормами отраслевых норм не всегда может быть полной и распространяться на все аспекты регулирующего воздействия. Так, конституционные нормы не способны служить нормативной основой применения мер уголовной, административной, гражданской ответственности. Дело в том, что в соответствии с принципом законности каждый случай противоправного поведения должен быть связан с нарушением конкретной юридической нормы<sup>3</sup>.

Сказанное означает не уход конституционного права из сферы отраслевого охранительного регулирования, а лишь ограничение содержания его регулирующего действия. За конституционным правом остается направление развития соответствующих разделов законодательства, охранительно-правовой политики, выражение их духа и принципиальных устоев, проверка конституционности конкретных охранительных норм и институтов, присутствие в правоприменительной практике в качестве оценочного аргумента ее участников. Так, целый ряд решений Конституционного Суда РФ посвящен анализу конституционности уголовно-процессуального законодательства.

Иногда Конституционный Суд воздерживается от признания отдельных проверяемых им норм противоречащими Конституции Российской Федерации на том основании, что прекращение их действия повлекло бы возникновение правовых пробелов, которые невозможно устранить посредством прямого применения Конституции. В постановлении от 5 февраля 2007 года<sup>4</sup> Суд сформулировал позицию, согласно которой признание проверяемых им норм ГПК РФ противоречащими Конституции Российской Федерации и утратившими силу создавало бы такой пробел в правовом регулировании, который в данном случае не может быть устранен непосредственным применением Конституции Российской Федерации и требует внесения системных изменений в действующее законодательство о судостроительстве и о гражданском судопроизводстве.

Далее Конституционный Суд добавил, что поскольку в настоящее время суды надзорной инстанции отменяют и изменяют значительное число судебных постановлений нижестоящих судов, обеспечивая тем самым исправление допущенных существенных судебных ошибок и защиту нарушенных прав, исключение действующих надзорных процедур без одновременного создания системы своевременного предупреждения и исправ-

---

<sup>3</sup>Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С.90, 91.

<sup>4</sup>СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 932.



ления судебных ошибок привело бы к процессуально-правовому вакууму, дезорганизации не только деятельности судов надзорной инстанции, но и в целом гражданского судопроизводства, поставило бы под угрозу осуществление основной функции правосудия – обеспечение и эффективное восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Поэтому вытекающий из преамбулы и статей 1 (часть 1), 2, 15 (части 1 и 4), 17, 18, 19, 46 и 118 Конституции Российской Федерации принцип правовой справедливости и основанный на нем принцип справедливости судебных актов как необходимое условие судебной защиты прав и свобод человека и гражданина обязывают Конституционный Суд Российской Федерации – в целях защиты основ конституционного строя Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, поддержания баланса конституционно защищаемых ценностей и с учетом объективно сложившихся реалий – в настоящем деле воздержаться от признания не соответствующими Конституции Российской Федерации части первой статьи 376, пункта 3 части второй статьи 377, частей второй, третьей и шестой статьи 381, части второй статьи 382, части второй статьи 383, статей 387 и 389 ГПК Российской Федерации в той части, в какой ими предопределяется множественность надзорных инстанций, возможность неоднократного пересмотра судебных постановлений, принятых в порядке надзора, неопределенность сроков надзорного обжалования и производства.

Вместе с тем, Конституционный Суд, опираясь в том числе на принцип прямого действия Конституции, сформулировал определенные требования к законодателю. Он указал, что, исходя из того, что производство в порядке надзора в существующей системе судебных инстанций может рассматриваться как необходимое для обеспечения баланса между такими конституционно защищаемыми ценностями, как справедливость и стабильность судебных актов, лишь на переходный к новому регулированию период, федеральному законодателю надлежит, принимая во внимание правовые позиции Европейского Суда по правам человека и резолюцию Комитета Министров Совета Европы от 8 февраля 2006 года ResDH (2006)1, в разумные сроки установить процедуры, реально обеспечивающие своевременное выявление и пересмотр ошибочных судебных постановлений до их вступления в законную силу, и привести правовое регулирование надзорного производства – на основе Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего постановления – в соответствие с признаваемыми Российской Федерацией международно-правовыми стандартами.

## Конституция и судебная власть

*С.Э. Несмеянова,*

*доктор юридических наук, профессор,  
директор Института государственного  
и международного права Уральской  
государственной юридической академии*

Юбилейные мероприятия, связанные с 15-летием российской Конституции, обязывают и ученых и практиков анализировать результаты реализации Основного закона страны, подводить итоги, выделять те сферы конституционного регулирования, где сохраняются несовершенство и противоречия.

Безусловно, Конституция 1993 года, прежде всего, является позитивным Основным законом, уникальным документом, принятым всенародным голосованием, на основе которого строится власть в стране, обеспечивается экономическая, политическая и социальная стабильность в государстве.

Конституция Российской Федерации 1993 года, среди иных нововведений, закрепила основополагающий принцип государственного строительства – принцип разделения властей, согласно которому государственная власть в стране делится на три самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Судебная власть выступает в качестве одной из важнейших сторон воплощения народовластия, обязательным атрибутом правового государства, основным элементом защиты прав человека и гражданина. Поэтому в последнее время становлению и развитию судебной власти уделяется такое большое значение.

Конституция установила, что осуществление правосудия является исключительно прерогативой судов, а судебная власть определена как самостоятельная и действующая независимо от законодательной и исполнительной властей. Таким образом, была создана основа, обеспечивающая фактическую независимость судебной власти, в отличие от советской судебной системы, подвергавшейся давлению различных сил (со стороны избирателей, прокуратуры, партии и др.).

Формируя совершенно новые подходы к осуществлению судебной власти, Конституция создает правовые условия реформаторских преобразований судебной системы. Опираясь на огромный позитивный опыт международного сообщества в создании правовых гарантий права на

судебную защиту, Россия, провозгласив судебную реформу, определила новые требования к организации судебной власти, основанные на международных обязательствах Российской Федерации в области организации правосудия.

Конституция определила единую судебную систему, основные параметры и границы существования судебной власти, в пределах которых может развиваться текущее законодательство.

Идеи реформирования существовавшей в советское время системы судебных органов зародились еще в годы перестройки. Но лишь в 1991 году была принята «Концепция судебной реформы в РСФСР», предусматривающая реформирование не только судебной системы, но и реформу прокуратуры, следствия, адвокатуры, пересмотр процессуального законодательства, введения суда присяжных заседателей. В развитие данной Концепции в 1992 году был принят закон «О статусе судей в Российской Федерации». Положения названных актов были использованы при подготовке и принятии Конституции 1993 года, содержащей специальную главу «Судебная власть».

Реформа судебной власти, предусмотренная Концепцией и Конституцией России, должна была проводиться по трем направлениям: во-первых, должны были быть приняты законы, обеспечивающие ее проведение; во-вторых, необходимо было решить наполнение судебных органов новыми кадрами, соответствующими современным правовым требованиям; в-третьих, следовало осуществить организационно-ресурсные преобразования.

В настоящее время принято большое количество самых разных нормативных актов, призванных обеспечить реализацию судебной реформы. Создана единая система судебной власти, судебная власть функционирует как независимая и самостоятельная в своей деятельности от законодательной и исполнительной властей, определено ее функциональное предназначение, установлены основные гарантии статуса судей, обеспечивающие в первую очередь их независимость.

Конституцией Российской Федерации провозглашается единство судебной системы. Это не означает, что подобное единство может быть обеспечено только ее построением без организационного деления на суды, осуществляющие конституционное, гражданское, уголовное, административное, арбитражное судопроизводство. Видимо, из единства судебной власти не следует и наличие единого высшего судебного органа. Единство должно быть обеспечено четким разграничением компетенции между судами, без пробелов и пустот.

Самостоятельная и независимая судебная власть призвана исполнять роль арбитра во взаимоотношениях органов законодательной и исполнительной власти, должна обеспечивать непосредственное действие Конституции во всех сферах и, прежде всего, гарантировать судебную защиту прав и свобод человека и гражданина. Подобная роль свойственна любым судам. Однако специфика различных видов юрисдикции позволяет говорить о разграничении полномочий между судебными органами и одновременно о взаимоотношениях между ними.

В развитие конституционных положений, законами Российской Федерации определена структура федеральных судов и судов субъектов, сформированы новые для нашей страны суды (Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов, арбитражные суды), учреждены институты мировых судей, присяжных заседателей.

В настоящее время в России сложилась двухуровневая судебная система (федеральные суды и суды субъектов федерации), в рамках которой функционируют суды обычной юрисдикции, арбитражные суды, Конституционный Суд РФ и аналогичные органы конституционного контроля в достаточно ограниченном круге субъектов. С учетом ст. 18 и ч.1 ст.46 Конституция гарантирует, что любой спор о праве будет рассмотрен только компетентным судом, а подведомственность каждого спора определяется в законодательстве при описании объекта обжалования в суд и допустимости жалобы.

Следует констатировать тот факт, что российским законодателем не предусмотрено создание высшего судебного органа, которому подчинялись бы все остальные. Каждый из судебных органов наделен собственной компетенцией и не имеет права вмешиваться в деятельность судов иной юрисдикции.

В целях обеспечения конституционных принципов организации и деятельности судебных органов, законодательством закреплена система гарантий, обеспечивающих самостоятельность судов при осуществлении функции правосудия. Приняты законы и сформированы органы судейского сообщества, призванные представлять и защищать интересы судей.

Существенно изменился статус судей. Были провозглашены и в большей части реализованы такие принципы, как независимость, несменяемость, неприкосновенность судей, что служит безусловным средством обеспечения справедливого правосудия. Ключевым моментом развития судебной реформы стало принятие закона «О статусе судей в Российской Федерации».

Законодательно обеспечена государственная система защиты судей при исполнении ими своих полномочий, созданы материальные и социальные гарантии деятельности судей, усиливающие их независимость. Обеспечен принцип финансирования судов из федерального бюджета. Был принят специальный закон о судебном департаменте, позволивший решить проблемы материально-технического снабжения судов общей юрисдикции.

Принятие Конституции Российской Федерации повлекло изменение всего права в целом, в том числе принятие законов, регулирующих саму деятельность судов, а также законов, применяемых судами при разрешении дел. За последние 15 лет обновилось все процессуальное законодательство, не осталось без изменений и материальное право.

Следует признать, что реформа судебной власти осуществлялась не только через принятие новых и совершенствование уже существующих законов. Огромный вклад в становление судебной власти по действующей Конституции внес своими решениями Конституционный Суд РФ. Длительное время в советский период развития государства формировалось мнение, согласно которому по всем вопросам последнее слово признавалось за законодательной властью (в том числе по вопросам компетенции исполнительных и судебных органов). Именно Конституционный Суд постепенно и в достаточно сложных условиях борьбы отстаивал принцип, определяющий, что любое действие и решение государства и гражданина может быть предметом судебного усмотрения. Орган конституционного судебного контроля стал реализовывать свое право проверять соответствие содержания законов основным правовым принципам, закрепленным в Конституции. Кроме этого, Конституционный Суд отстаивал право быть судебной властью для других судов.

Необходимо особо отметить роль Конституционного Суда в становлении и развитии правосудия в России вообще. Своими решениями Конституционный Суд нередко определяет границы деятельности тех или иных судебных органов. Кроме этого, Конституционный Суд более четко устанавливает особенности правосудной деятельности, принципы правосудия, вопросы определения статуса судей и т.д.

Учитывая все позитивные изменения в судебной системе, все же следует признать, что сегодня не до конца реализован потенциал Конституции в части реформирования судебной власти. Не приняты законы, регламентирующие общие вопросы организации и деятельности судов общей юрисдикции, Верховного Суда РФ. Длительное время ведутся разговоры о необ-

ходимости принятия закона об административных судах, чья деятельность должна быть направлена на защиту прав и законных интересов граждан от неправомерных действий и решений органов исполнительной власти и обеспечения законности в сфере публичных отношений. Не решен вопрос о будущем ювенальных, трудовых, иных судов, создание которых позволило бы провести специализацию судов, судей, а значит, рассматривать дела с учетом особых процедур, более подготовленными специалистами.

До сегодняшнего дня суды остаются привязанными к государственно-правовому и административно-государственному делению внутри России, что приводит к наличию зависимости от определенного уровня власти.

Много вопросов возникает при анализе сегодняшнего статуса судей (порядка назначения, привлечения к ответственности, обеспечения независимости).

Не менее важной остается проблема обеспечения беспрекословного исполнения судебных решений в разумные сроки. Причем речь идет не только о решениях общих, арбитражных судов, но и органов конституционной юстиции. Причин неисполнения много: политические интересы, финансовые проблемы, просто нежелание. Но представляется, главная проблема в отсутствии четкости в исполнительном производстве по ряду дел.

Существующая сегодня судебная система не обеспечивает в полной мере осуществление правосудия в соответствии с Конституцией и общепризнанными принципами и нормами международного права. Незавершенность судебной реформы приводит к необходимости вновь возвращаться к этой теме. В 2007 году начался новый этап реализации Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы в России». В. Путин в своем выступлении, посвященном судебной реформе, отметил, что «совершенствование и развитие системы правосудия является одной из ключевых задач на ближайшие годы». В 2008 году Д. Медведев создал рабочую группу, поручив ей разработку ряда законов, позволяющих довести судебную реформу до конца. Необходимо вновь говорить о тех же самых направлениях, которые были заявлены еще в 1991 году (законодательство, кадры, финансовое и материально-техническое обеспечение судов).

Следует признать, что не исчерпан потенциал конституционных положений, определяющих многие параметры функционирования и осуществления судебной власти в Российской Федерации, а потому у законодателя имеются реальные возможности создать в России такую судебную систему, которая смогла бы обеспечить экономическую и политическую стабильность в государстве и обществе.

## Категория «интерес» как объект толкования органами конституционной юстиции

*Д.М. Евстифеев,  
заместитель директора Института  
государственного и международного права  
Уральской государственной юридической академии,  
кандидат юридических наук*

Жизнь человека немыслима без индивидуальных стремлений и приоритетов, желания реализовывать собственные интересы. Интересы людей во многом определяют их правовое поведение в процессе участия в общественных отношениях. Отсюда важность анализа особенностей соотношения интересов и права, правовой активности людей.

Органы конституционной юстиции, работающие на стыке теоретической и практической юриспруденции, неоднократно обращали внимание на социальную и правовую значимость интересов,<sup>1</sup> однако соответствующего определения предложено не было. Принимая во внимание этот факт, задачей представленного материала является выяснение содержания категории «интерес» в праве, законного интереса, правового интереса, охраняемого законом интереса.

Варианты определений указанных понятий представлены в литературе. Так, некоторые авторы понимают законный интерес как «юридически предусматриваемое стремление к получению тех благ, обладание которыми дозволено законодательством»<sup>2</sup> или как «отраженные в законе интересы».<sup>3</sup> Большинство же ученых считают, что «законным является интерес, охраняемый правом, но не обеспеченный конкретным субъективным

<sup>1</sup> См. например: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа»; Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» и др.

<sup>2</sup> Ерошенко А. Судебная защита охраняемого законом интереса // Советская юстиция. 1977. № 13. С.19.

<sup>3</sup> Малеин Н.С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. 1980. № 1. С. 34; Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 139.

правом личности».<sup>4</sup> В.А. Кучинский предлагает похожее определение исследуемого понятия как «допускаемого законом стремления к получению тех благ, обладание которыми дозволено законодательством».<sup>5</sup> Аналогичную позицию занимает Н.В. Витрук, утверждающий, что законные интересы – это «интересы, которые не нашли прямого выражения в юридических правах и обязанностях, но подлежат правовой защите со стороны государства».<sup>6</sup>

Предложенный Н.А. Шайкеновым, В.А. Кучинским и Н.В. Витруком вариант определения, на наш взгляд, хорошо раскрывает содержание понятия «законный интерес» как разновидности интереса, соответствующего действующему законодательству. Представляется, что в таком понимании законный интерес, во-первых, не требует обязательного отражения или закрепления в правовых нормах, во-вторых, не обязательно подлежит реализации посредством участия заинтересованного субъекта в правоотношении, в-третьих, его реализация не обусловлена особенностями правового статуса личности. Примерами законных интересов в таком толковании являются интерес родителей определить ребенка в детский сад, расположенный в непосредственной близости от места жительства, выбор молодым человеком профессии и учебного заведения, в котором он будет получать образование, или приобретение покупателем автомобиля в соответствии со своими индивидуальными предпочтениями. Указанные интересы соответствуют изложенным признакам законного интереса.

Несмотря на то, что законный интерес реализуется зачастую вне правоотношения, его соответствие действующему законодательству, по справедливому утверждению А.В. Малько и В.В. Субочева, корреспондирует отнесению интереса к самостоятельному объекту правовой охраны и защиты<sup>7</sup>. Причем указанные меры могут быть приняты без привлечения заинтересованного субъекта к участию в соответствующих мероприятиях, правоотношениях. Так, во время сдачи вступительных экзаменов

---

<sup>4</sup> Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск: Издательство Уральского государственного университета, 1990. С. 36.

<sup>5</sup> Кучинский В.А. Законные интересы личности: от Конституции к правореализующей деятельности // Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. М., 1982. С. 86.

<sup>6</sup> Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе М., 1979. С. 26.

<sup>7</sup> Малько А.В. Субочев В.В. Указ. соч. С. 68.



в высшие учебные заведения их руководством принимаются меры по недопущению нарушения соответствующих правил, направленные на обеспечение как позитивной, так и ретроспективной защиты интересов абитуриентов. Обеспечение единого экономического пространства, свободы экономической деятельности, поддержка конкуренции, предусмотренные статьей 8 Конституции РФ, представляют собой меры по защите интересов покупателя, который в таких условиях может выбрать любой автомобиль в соответствии со своими предпочтениями.

Что касается понятия «правовой интерес», то в литературе также встречаются различные его определения. Так, Р.Ф. Иеринг предлагает классический вариант, считая правовым «социальный интерес, вовлеченный в правовую сферу, то есть он возникает в сфере правовых отношений и удовлетворяется с помощью правовых средств».<sup>8</sup> Привлекает внимание и позиция С.М. Пелевина, утверждающего, что «материально-правовой интерес – это защита своего субъективного права или законного интереса, а процессуально-правовой интерес – это получение от суда решения в свою пользу или в пользу другого лица, в интересах которого возбуждено гражданское дело».<sup>9</sup> Восприняв в качестве рабочего определения правового интереса вариант Р.Ф. Иеринга и принимая во внимание доводы С.М. Пелевина, отграничим правовой интерес от законного интереса по следующим критериям:

Критерии разграничения	Законный интерес	Правовой интерес
1. По закреплению (отражению) в правовых нормах	Законный интерес – это вид социального интереса, не отраженный в рамочных правовых нормах, иллюстрирующих общую позицию законодателя.	Правовой интерес – это вид социального интереса, механизм реализации которого детально регламентирован правовыми нормами.
2. По взаимосвязи с основными правовыми конструкциями	Законный интерес удовлетворяется вне правоотношения, его реализация не регулируется правовыми	Правовой интерес всегда удовлетворяется в рамках правоотношения, регулируемого правовыми

<sup>8</sup> Иеринг Р.Ф. Интерес и право. СПб, 1889. С. 33; Иеринг Р.Ф. Интерес в праве. Ярославль, 1880. С. 32.

<sup>9</sup> Пелевин С.М. Участники гражданского процесса и проект нового ГПК РФ // Правоведение. 1994. №4. С. 104

	нормами, не зависит от особенностей правового статуса заинтересованного субъекта.	нормами, его реализация напрямую зависит от особенностей правового статуса заинтересованного субъекта.
3. По обеспечению правовыми средствами	Законный интерес не обеспечен прямо субъективным правом, свободой, полномочием и т.д., Правовые средства не обуславливают его реализацию.	Правовой интерес всегда обеспечен правовыми средствами, использование которых обеспечивает его реализацию.
4. По поведению заинтересованного субъекта	Реализация законного интереса осуществляется посредством правомерного поведения субъекта, представляющего собой социально полезное осознанное поведение, соответствующее правовым нормам (но не подлежащее детальной правовой регламентации) и гарантированное государством.	Реализация правового интереса осуществляется посредством правового поведения субъекта, представляющего собой социально значимое и осознанное поведение, урегулированное нормами права и влекущее за собой правовые последствия. <sup>10</sup>

Указанные критерии позволяют поляризовать рассматриваемые понятия. Однако это не лишает законные и правовые интересы возможности иметь общие черты. Так, во-первых, они происходят из социальных интересов. Во-вторых, взаимодействуют с правом, правда, расходясь в этом процессе. В-третьих, и тот и другой подлежат правовой охране и защите, осуществляемой как объективно (без инициативы заинтересованного субъекта), так и субъективно (по его инициативе). Здесь следует обратить внимание на то, что охраняются интересы постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются. Охрану можно рассматривать как предварительную форму защиты. В-четвертых, указанные интересы могут переходить из одной разновидности в другую, в зависимости от их правового опосредования.

Наряду с понятиями «законный интерес» и «правовой интерес» широко употребляется термин «охраняемый законом интерес». Необходимо

<sup>10</sup> Теория государства и права: Учебник для вузов. / Отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. Екатеринбург: Издательство УрГЮА, 1996. С. 401.

определить содержание указанного понятия и соотнести его с законным и правовым интересами.

Ученые сходятся во мнении о тождественности понятий «охраняемый законом» и «законный» интерес. Как пишет А.В. Малько «... объектом полномасштабного теоретического исследования является законный (охраняемый законом) интерес».<sup>11</sup> Р.Е. Гукасян утверждал, что «... под понятием «охраняемые законом интересы» следует понимать только интересы, которые не опосредованы субъективными правами (не являются элементом правоотношения), но взяты законодателем под правовую охрану с использованием иных форм и средств правовой охраны».<sup>12</sup> Аналогична позиция и М. Рожковой.<sup>13</sup>

Конституционный Суд Украины дал официальное толкование понятия «охраняемый законом интерес» как стремления к пользованию конкретным материальным или нематериальным благом, как обусловленное общим смыслом объективного и прямо не опосредованное в субъективном праве простое легитимное разрешение, которое является самостоятельным объектом судебной защиты и других способов правовой защиты с целью удовлетворения индивидуальных и коллективных потребностей, которые не противоречат Конституции и законам Украины, общественным интересам.

А как же правовые интересы? Разве они не подлежат правовой охране? Думается, сторонники изложенной позиции полагают, что если правовой интерес опосредован субъективным правом (свободой, полномочием и др.), то последнее и является объектом охраны закона. Однако есть и иная позиция. Общеправовое исследование указанных понятий показало, что они являются лишь средствами реализации правового интереса. Поэтому в охране закона нуждаются не средства, а правовые интересы, которые являются основой жизнедеятельности общества и индивидов, катализатором любого правоотношения. Такое понимание правового интереса сближает его с понятиями «законный интерес», «социальный интерес», позволяет ему сохранить свою сущность.

---

<sup>11</sup> Малько А.В. Основы теории законных интересов // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 65.

<sup>12</sup> Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве: Дисс. докт. юрид. наук. Саратов, 1971. С. 124

<sup>13</sup> Рожкова М. Защита законного интереса в арбитражном суде // Хозяйство и право. 2001. № 6. С. 53

Следуя такой логике, признаем, что законный и правовой интересы охраняются законом. Это позволяет говорить о том, что понятие «охраняемый законом интерес» можно рассматривать не только как альтернативное обозначение законного интереса, но и как родовое понятие по отношению к указанным видам интересов.

В последнее время органы конституционной юстиции все чаще упоминают понятия «законный интерес», «правовой интерес», иные смежные понятия, в решениях судов нередко говорится о значимости интересов отдельной личности для общества, государства, балансе интересов этих субъектов. Это дает основание надеяться на то, что именно органы конституционной юстиции дадут официальное толкование указанных понятий, определят общие и особенные черты различных видов интересов, получивших правовое опосредование.

## **Некоторые вопросы совершенствования правотворчества органов местного самоуправления**

*А.А. Павлов,  
руководитель аппарата  
Уставного Суда Свердловской области*

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Являясь формой народовластия, местное самоуправление обеспечивает в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. По вопросам местного значения органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Понятие правотворчества определено в статье 2 Областного закона от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» следующим образом: «правотворчество (далее также – правотворческая деятельность) – урегулированная законодательством деятельность по изданию (подготовке, принятию, изменению, введению в действие, приостановлению действия и признанию утратившими силу) нормативных правовых актов».

Данным законом (статья 3) закреплено, что при осуществлении правотворчества в Свердловской области должны соблюдаться следующие основные принципы:

- 1) законности;
- 2) отражения в нормативных правовых актах интересов населения;
- 3) демократизма и гласности в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов;
- 4) единства, полноты и непротиворечивости системы нормативных правовых актов;
- 5) планомерности и оперативности правотворчества;
- 6) соблюдения правил законодательной техники;

7) обязательности создания механизмов реализации нормативных правовых актов;

8) открытости и доступности информации о принятых нормативных правовых актах.

В соответствии с частью 4 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (далее ФЗ-131), муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. Законом «О правовых актах в Свердловской области» (п. 2 ст. 19) также закреплено, что «принимаемые в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также Уставу Свердловской области и другим законам Свердловской области, иным нормативным правовым актам Свердловской области».

В этой связи актуальна задача обеспечения высокого качества принимаемых органами местного самоуправления нормативных муниципальных правовых актов, совершенствования правотворческого процесса в муниципальных образованиях, так как до настоящего времени значительное число муниципальных правовых актов принимается недостаточно подготовленными, содержат серьезные ошибки, противоречат федеральным и региональным законам, нарушают права и законные интересы граждан и организаций.

О состоянии правотворческого процесса на муниципальном уровне, соответствии качества муниципальных правовых актов требованиям законов и ожиданиям населения можно в определенной мере судить по результатам опроса на данную тему участников Второй Всероссийской конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики» (состоявшейся 20 мая 2006 года в Российской академии государственной службы), отраженном в следующей таблице<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup>См.: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 168–169.

Таблица 1

Как Вы в целом оцениваете состояние правотворческого процесса?  
(в % от всех опрошенных)

	Высоко	Средне	Низко	Затрудняюсь ответить
На федеральном уровне	6	55	36	3
На уровне субъекта РФ	3	54	27	16
На муниципальном уровне	0	12	60	28

Данные приведенной таблицы, красноречиво свидетельствующие о необходимости совершенствования правотворческой деятельности органов местного самоуправления, подтверждаются, к сожалению, повседневной практикой.

Так, Уставным Судом Свердловской области в результате рассмотрения обращений о проверке соответствия Уставу Свердловской области нормативных правовых актов органов местного самоуправления были дисквалифицированы полностью или в части 7 уставов муниципальных образований, 12 решений представительных органов и 13 постановлений глав муниципальных образований в Свердловской области. А так как в соответствии с законом «Об Уставном Суде Свердловской области» (часть 2 статьи 86) признание нормативного правового акта либо отдельного его положения (положений) не соответствующими Уставу Свердловской области является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных правовых актов, основанных на нормативном правовом акте, признанном не соответствующим Уставу Свердловской области, либо воспроизводящих его, и положения этих нормативных правовых актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами, число муниципальных нормативных правовых актов или их отдельных положений, утративших на основании постановлений Уставного Суда юридическую силу и прекративших свое действие, оказывается многократно больше.

К примеру, по обращениям прокурора Свердловской области постановлениями Уставного Суда от 11 февраля 1999 года, от 7 июля 1999 года и от 23 мая 2000 года были признаны не соответствующими Уставу Свердловской области полностью или в части 11 статей Устава муниципального образования «Ревдинский район», 6 статей Устава муниципаль-

ного образования «город Нижний Тагил», 6 статей Устава муниципального образования «Нижнетуринский район». На основании этих судебных постановлений не стали применяться полностью или в части более 200 статей уставов еще почти 60 муниципальных образований на территории Свердловской области, в которых содержались правовые положения, аналогичные признанным Уставным Судом не соответствующими Уставу Свердловской области.

Следует признать, что в последнее время качество правотворческой деятельности в муниципальных образованиях в Свердловской области и ее результатов улучшилось. Так, из четырех обжалованных в Уставный Суд нормативных правовых актов муниципального уровня в 2008 году основания для дисквалификации были установлены лишь по одному из них.

Однако необходимо заметить, что законодательно муниципальным образованиям созданы практически все необходимые условия для эффективного и безущербного осуществления правотворческих функций, и они наделены всеми полномочиями для этого.

Муниципальному правотворчеству, как и у правотворчеству вообще, свойственны три основные функции: а) обновления нормативно-правового материала; б) восполнения пробелов в праве; в) упорядочения действующих нормативных правовых актов<sup>2</sup>.

Наиболее важной из них является функция обновления, позволяющая оперативно реагировать на изменяющиеся условия жизни и новые потребности местного сообщества в форме выработки новых или дополнительных нормативных предписаний либо коренной замены норм, утративших свое значение или противоречащих новым обстоятельствам. Функция восполнения пробелов выполняет вспомогательную роль. Функция упорядочения действующих правовых актов является производной от первых двух. Она обусловлена необходимостью упростить и облегчить пользование действующим нормативным правовым материалом.

В целях повышения эффективности осуществления названных правотворческих функций все более активно внедряется институт мониторинга нормативных актов и правоприменительной практики.

На федеральном уровне мониторинг нормативных актов координиру-

---

<sup>2</sup>Д.А.Савченко, Е.С.Шугрина, В.А.Горожанин. Местное нормотворчество: проблемы и перспективы // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1997. № 1(18).



ет Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Эта работа включает в себя наблюдение, сбор, изучение, анализ относящихся к регулируемому вопросу правовых актов, материалов научных исследований, положительной и негативной практики применения действующих актов; анализ иных аналитических, статистических, служебных материалов, социологических исследований общественного мнения о состоянии правового регулирования, прогнозирование действия тех или иных нормативных актов, – иными словами, огромный, но систематизированный объем необходимой правовой информации о генезисе, развитии, функционировании и отмене нормативных актов.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Постановлении от 16 марта 2007 года № 92-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» указал, что решение комплекса задач повышения эффективности законодательства предполагает совершенствование правового мониторинга. Была поставлена задача в ближайшее время приступить к формированию такого механизма мониторинга закона, который включал бы создание центров мониторинга в основных звеньях государственного и муниципального управления, разработку системы показателей реализации законов, определение видов информации о реализации законов, подлежащей сбору, анализу и обобщению, установление прав и обязанностей всех участников процесса мониторинга, обучение кадров методике проведения правового мониторинга. Отмечено, что на этапе реализации принятых законов крайне важно обеспечить мониторинг правоприменительной практики для оценки эффективности принимаемых законов. В постановлении констатируется, что сложились объективные предпосылки для постановки вопроса и создания Всероссийского центра мониторинга права, который на основе общего интереса всех ветвей государственной власти и общественных институтов, на основе объективной информации, поступающей от соответствующих субъектов мониторинга (органов государственной власти, местного самоуправления и общественных организаций), мог бы проводить ее независимую оценку, перерабатывать и предлагать рекомендации законодательному и правоприменительному уровням власти о стратегических (перспективных) ориентирах в их деятельности по защите, реализации и развитию конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Мониторинговый анализ нормативных правовых актов позволяет выявить такие недостатки в нормативных актах, как пробелы в правовом

регулировании; коллизии норм, содержащихся в одном или разных нормативных документах; многочисленные ненужные ссылки и т.п. Следовательно, можно говорить о таких составляющих аналитической функции мониторинга, как выявление коллизий и пробелов в нормативных актах.

Особое значение приобретают правовые прогнозы и эксперименты, когда действие закона распространяется не на все территориально-правовые образования, а на определенную территорию (республику, область, город, поселок и т.п.). Подобный эксперимент может быть проведен и в пределах субъекта федерации, в отдельных муниципальных образованиях, с последующей проекцией полученных результатов на остальные муниципальные образования данного региона. В правовом эксперименте либо проверяется эффективность уже действующей нормы, либо прогнозируется эффективность готовящейся правовой новеллы. Проведя правовой эксперимент в современных условиях, можно сопоставить, как та или иная норма права работает в различных муниципальных образованиях. Таким образом, сказанное позволяет выделить как самостоятельную функцию мониторинга нормативных актов экспериментальную функцию. Хотя, конечно, абсолютно самостоятельных функций, в том числе и мониторинга нормативных актов, не бывает, поскольку они взаимосвязаны и взаимозависимы друг от друга, их действия служат определенным дополнением такого сложного действия, как правотворческий процесс.

Эксперимент, несомненно, способствует осуществлению другой, не менее важной функции правового мониторинга – прогностической.

Так, применение данной функции к системе нормативных правовых актов Российской Федерации на федеральном уровне показало, что серьезной проблемой является правовая нестабильность, когда в отдельные нормативные акты вносится большое количество изменений и дополнений, что значительно затрудняет их применение.

Даже краткий анализ доступной для ознакомления базы нормативных правовых актов муниципальных образований в Свердловской области показал, что данная проблема имеет место и на муниципальном уровне правотворчества. Например, в Устав Новоуральского городского округа, который принят был четырьмя решениями городской Думы, состоявшимися в период с 21 июня по 16 ноября 2005 года, в течение 2007 года дважды, в апреле и в октябре, вносились изменения в виде многостраничных исключений из текста, замен и дополнений, и уже в 2008 году также дважды – в январе и в июле – вновь были внесены многочисленные

поправки и уточнения. И подобная практика в муниципальных образованиях в Свердловской области достаточно распространена.

Поэтому многие вопросы, касающиеся различных видов и форм систематизации нормативных актов, прежде всего кодификации и консолидации, являются весьма актуальными.

Правовое регулирование и практика организации мониторинга на федеральном уровне может быть изучена и в реально возможном объеме спроецирована на конкретные условия и особенности муниципального образования, прежде всего это касается заимствования и использования методологических приемов. Так, например, безусловно полезным может быть ознакомление с таким механизмом мониторинга законотворчества и правоприменения, как «досье закона», предложенное в § 2 Заключения доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»<sup>3</sup> (досье Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Такое досье состоит из общей и особенной частей и содержит всю необходимую информацию об инициаторах и разработчиках, о проекте, подготовке, принятии и действии нормативного правового акта, результатах его применения, оценке его практиками, учеными, в различных слоях общества и т.д. Подобные досье целесообразны и в отношении муниципальных правовых актов как инструмент оценки их эффективности и определения направлений совершенствования правового регулирования тех или иных вопросов местного значения.

При этом необходимо учитывать, что мониторинг муниципальных правовых актов может осуществляться не обязательно всеобъемлюще, он может затрагивать некоторые актуальные на данный период проблемы. Так, заслуживает, на наш взгляд, внимания пример организации и системного ведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов органов местного самоуправления города Братска на 2008 год, проводимой по Плану, разработанному и утвержденному распоряжением администрации муниципального образования города Братска от 22 июля 2008 года № 991. План скомпонован в виде таблицы, в которую внесены конкретные подлежащие антикоррупционной экспертизе правовые акты с указанием сроков проведения экспертизы. Например, в строке 2 Пла-

---

<sup>3</sup>Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 16 марта 2007 г. № 92-СФ «О докладе «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

на указано, что решение Думы города Братска от 28 ноября 2003 года № 245/г-Д «Об утверждении Положения о муниципальных унитарных предприятиях города Братска» будет подвергнуто антикоррупционной экспертизе на 4 неделе августа 2008 года, а в строке 34 предусмотрено, что на третьей неделе декабря 2008 года будет проверяться постановление мэра города Братска от 7 апреля 2008 года № 624 «Об утверждении Положения о порядке внесения и возврата обеспечения заявок на участие в торгах и обеспечения исполнения муниципального контракта».

Постановлением мэра города Братска от 5 мая 2008 года № 829 утверждены также Положение об экспертизе муниципальных правовых актов и их проектов на коррупциогенность и Методика экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов на коррупциогенность. Положением учрежден Совет по экспертизе муниципальных правовых актов (далее – МПА), утвержден его состав. Положением предусмотрено, что мэр города Братска, Дума муниципального образования города Братска; администрация муниципального образования города Братска, включая отраслевые (функциональные) и территориальные органы администрации города Братска, контрольно-счетная палата города Братска вправе внести предложение в Совет о проведении экспертизы МПА вне зависимости от утвержденного Плана. Предусмотрено также, что физические и юридические лица вправе обратиться в Совет с ходатайством о проведении экспертизы действующего МПА. Ходатайство рассматривается в 5-дневный срок. По результатам рассмотрения ходатайства об экспертизе МПА Советом готовится либо мотивированное заключение о невозможности или нецелесообразности проведения экспертизы заявленного МПА, либо решение о включении данного МПА в утвержденный План проведения экспертизы. Решение Совета в течение 5 дней со дня рассмотрения ходатайства доводится до заявителя в письменной форме.

Подобная схема работы по мониторингу, в том числе муниципальных правовых актов, может быть применена в целях совершенствования нормативной правовой базы муниципального образования, проверки на соответствие федеральным и региональным законам, социально-экономическому состоянию муниципального образования, требованиям местной специфики, вызовам времени и условиям объективной действительности.

В настоящее время в муниципальных образованиях в Свердловской области внедряется и получает развитие практика мониторинга различных направлений муниципальной деятельности, прежде всего со-

циальной значимости, что крайне актуально с учетом Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Так, во многих муниципальных образованиях уже несколько лет применяются Положения о мониторинге положения несовершеннолетних (муниципальные образования «Артемовский район», «город Нижний Тагил», «город Полевской», «Сысертский район» и другие), постановлением главы г. Каменск-Уральского от 3 марта 2006 года № 311 принято «Положение о проведении мониторинга социального самочувствия жителей муниципального образования «город Каменск-Уральский», постановлением главы МО «город Полевской» от 21 июня 2005 года № 901 утвержден «Порядок проведения мониторинга бюджетного сектора муниципального образования «город Полевской», постановлением главы Ирбитского муниципального образования от 8 июня 2007 года № 352 утверждено «Положение о мониторинге финансового состояния муниципальных унитарных предприятий и учета их платежеспособности». По различным направлениям проводятся мониторинги и в других муниципальных образованиях в Свердловской области

В муниципальных образованиях расширяется практика использования опросов населения в целях использования полученных результатов для разработки мер по совершенствованию муниципальной деятельности. В частности, решением Екатеринбургской городской Думы от 14 февраля 2006 года № 10/19 утверждено Положение «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании «город Екатеринбург», которое наряду с решением других задач способствует выявлению оценки эффективности муниципальных правовых актов или практики их применения. Подобные правовые акты приняты и в ряде других муниципальных образований в Свердловской области.

К сожалению, ни Указом Президента Российской Федерации, ни изданным в целях его исполнения Указом Губернатора Свердловской области от 12 июля 2008 года № 817-УГ «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», ни принимаемыми для обеспечения их исполнения муниципальными нормативными правовыми актами не разрешаются вопросы оценки эффективности правотворческой деятельности в муниципальных образованиях. Вероятно, централизованная разработка и внедрение показателей эффективности правотворческой

деятельности в муниципальных образованиях требуют отдельных усилий. Здесь нужна инициатива самих муниципальных образований. Тем более, что, как это видно из вышеизложенного, ими уже накоплен опыт мониторинга по многим другим направлениям организации деятельности муниципальных образований, и этот опыт может быть использован для организации мониторинга муниципальных правовых актов и практики их применения.

Совет Федерации в упомянутом ранее Постановлении от 16 марта 2007 года № 92-СФ указал также, что важнейшим элементом обеспечения качества законодательства должна стать система мер по его кодификации, с целью выявления и устранения противоречий в законодательстве необходимо провести инвентаризацию и систематизацию всех нормативных правовых актов. Поэтому не менее важным направлением совершенствования правотворчества в муниципальных образованиях должна стать организация кодификации имеющегося в муниципальных образованиях массива нормативных правовых актов.

Современное состояние нормативной базы местного самоуправления не всегда позволяет населению своевременно и полно знакомиться с ней и реализовывать акты местных органов, что, с одной стороны, снижает эффективность их применения, а с другой – не дает возможность жителям контролировать работу местных органов. Последнее обстоятельство противоречит самой сути самоуправления и подрывает принципы демократии.

Кроме того, многие местные органы не всегда владеют информацией о том, какие из принимавшихся ими нормативных актов действуют, а какие отменены полностью или частично последующими актами и судебными решениями. Возникает также проблема, связанная с соответствием местных нормативных актов федеральным актам и актам субъектов Российской Федерации, так как местное нормотворчество иногда опережает федеральное. Очевидно, что необходима разработка общих оснований классификации и учета нормативных правовых актов, адекватная юридическая подготовка юридических кадров органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, тем более что с 1 января 2009 года в соответствии с Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных правовых актов» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится

организация и ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов. К настоящему времени учет муниципальных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации в той или иной форме проводится только в 40 субъектах Российской Федерации<sup>4</sup>.

В связи с актуальностью этих проблем представляет интерес система так называемой «горизонтальной» кодификации местных нормативных актов, которая давно и широко применяется в США.

В нашей стране достаточно развита «вертикальная» кодификация, когда обрабатываются, обобщаются определенным образом и объединяются в единый нормативный правовой акт отраслевые нормативные правовые акты и издаются кодексы, регулирующие конкретную сторону общественной жизни: Семейный, Гражданский, Водный кодексы и другие. «Горизонтальная» кодификация преследует те же конечные цели и дает тот же результат. Но обработке и объединению подлежат не акты, регулирующие определенные области правоотношений, а все нормативные акты одного территориального уровня. Например, все акты, издаваемые на уровне субъекта РФ. Или все акты, принимаемые на уровне конкретного муниципального образования.

В США на национальном уровне и уровне штатов были разработаны и приняты законы о кодификации нормативных актов, практически положившие конец противоречиям и конфликтам между принимаемыми законами. Издание кодекса США на федеральном уровне позволило Конгрессу и рядовым гражданам упростить процедуру поиска текстов федеральных законов. На уровне штатов также практически везде есть кодексы, содержащие нормы из всех статутов. На муниципальном уровне предстоит еще значительный объем работы, хотя к началу 60-х годов прошлого века более 500 американских городов уже имели свои муниципальные кодексы.

В США используются две формы систематизации местных актов – кодификация (codification) и инкорпорация (compilation). Основная цель горизонтальной кодификации – переработать и поместить в один документ все многообразие нормативных актов одного территориального уровня (города, штата или государства), которые имеют постоянное и всеобщее действие, но разные предметы правового регулирования. Кодекс строится

---

<sup>4</sup>Информация Министерства регионального развития о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. // [http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/itogi\\_131FZ\\_07.doc?AttachID=1395](http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/itogi_131FZ_07.doc?AttachID=1395)

по предметному принципу, так что, открыв соответствующий раздел, можно найти все действующие нормы, регулирующие данный вопрос и ранее содержавшиеся в отдельных местных актах.

Горизонтальная кодификация позволяет решить и другие проблемы. Во-первых, в настоящее время в России множество местных нормативных актов готовится не юристами, что объективно приводит к наличию юридических коллизий. Следовательно, кодификация, проводимая профессионалами, позволит выявить и устранить пробелы и противоречия в местных нормативных актах, улучшить их качество. Когда принимаются разрозненные нормативные акты, эти пробелы и противоречия не всегда замечаются и выявляются только при комплексном исследовании всего массива документов или уже при правоприменении.

Во-вторых. Местному населению, делегировавшему право принятия решений представительным органам, необходимо иметь четкое представление об их деятельности. Из этого вытекает необходимость расширения возможностей для ознакомления, изучения и использования населением актов органов местного самоуправления. Знакомиться с разрозненными местными актами, часть из которых опубликована в одних изданиях, а часть – в других, причем в разное время, достаточно сложно. К тому же до настоящего времени не изжита порочная практика игнорирования требований закона об обнародовании (публикации) нормативных правовых актов. С кодексом удобнее работать, и его проще приобрести.

В-третьих. Кодификация предполагает и одновременное «осовремирование» нормативных актов. Это происходит по следующим направлениям.

*По предмету правового регулирования.* Местные акты могут регулировать отношения, которые уже перестают быть типовыми; или наоборот, еще не регулируют отношения, которые имеют тенденцию становиться типовыми, но пока таковыми не являются. Например, необходимо ли правовое регулирование размещения на улицах города рекламы? Где-то это уже актуально, где-то еще нет, но тенденция очевидна. Иначе говоря, быстро меняющиеся реалии приводят к возникновению новых общественных отношений, для регулирования которых необходимы новые правовые нормы. Предмет правового регулирования постоянно подвергается изменениям.

*По административным (управленческим) методам.* За время действия нормативного акта могут появиться и новые методы управления, основанные на иной мотивации человеческой деятельности, которые



предполагают другое регулирование. Все больше появляется косвенных методов управления (например, через введение лицензирования новых видов деятельности, осуществление которых ранее не требовало получения специального разрешения). При этом лицо, осуществляющее кодификацию, должно иметь практический опыт работы, необходимые управленческие знания и видеть эти новые тенденции.

*По терминологии.* Местные акты, разрабатываемые в разное время разными людьми, используют разный понятийный аппарат, который не всегда бывает адекватно соотносим. Например, возникают проблемы из-за попыток соотнести термин «местное сообщество», который в Конституции РФ отсутствует, а во многих актах субъектах РФ есть, и термин «муниципальное образование», которого в Конституции РФ также нет, а федеральный закон использует. Налицо возникновение дополнительных трудностей из-за отсутствия единого понятийного аппарата. Кроме того, могут возникать недоразумения, связанные с новым названием органа, переименованием улицы и так далее. Появляются новые термины. Например, еще десяток лет назад говорили об органах государственной власти и управления. Сейчас используется другой термин – «органы государственной власти». Появилась необходимость соотнести понятия «органы исполнительной власти» и «органы государственного управления».

*В-четвертых.* В процессе кодификации могут быть устранены грамматические, стилистические и смысловые ошибки, опечатки. При этом потенциал муниципальных образований по самостоятельному выявлению и устранению подобного рода ошибок и неточностей достаточно высок. Так, например, постановлением главы города Каменск-Уральский от 31 октября 2008 года № 988 были внесены изменения в постановление главы города от 3 октября 2008 года № 843 «О порядке действий органов местного самоуправления муниципального образования город Каменск-Уральский по вопросу размещения наружной рекламы» и устранены допущенные в тексте ошибки – заменены неверно указанные даты: дважды дата «13.03.2008» заменена на «13.03.2006», дата «03.10.2006» заменена на «06.10.2003». Казалось бы, мелочь, но известно, что иногда подобные «мелочи» могут вызывать крайне негативные последствия.

Так как «горизонтальная» кодификация предполагает обобщение и изучение всех нормативных актов муниципалитета и издание на их базе единого нормативного правового акта, состоящего из разделов, охватывающих разные стороны деятельности органов местного самоуправления,

это является принципиально новой и достаточно трудоемкой работой. Поэтому в США существует определенная методика. Кратко она может быть изложена следующим образом.

После получения от местных властей всех правовых актов происходит их механическое разделение на нормативные и индивидуальные. Дальнейшая работа проводится только с нормативным материалом. Используя разработанный классификатор, весь массив обрабатываемого материала делится по определенным признакам. Разобранные акты проверяются на предмет соответствия их вышестоящим нормативным актам. При этом один акт может содержать нормы, относящиеся к разным разделам. Поэтому необходимо «делить акты на кусочки» и подвергать дальнейшей обработке. Кроме того, проводится работа по выявлению и устранению внутренних противоречий. Особое внимание уделяется переструктурированию актов, их языку, приемам юридической техники. После проведения подготовки на базе существующих нормативных актов по разработанной методике создается муниципальный кодекс. Выявленные противоречия, пробелы и несоответствия доводятся до сведения городских властей, согласовываются и устраняются по заранее согласованной с органами местного самоуправления методике. После устранения всех противоречий и пробелов документ выносится на обсуждение муниципалитета. Утвержденный кодекс публикуется.

Надо иметь в виду, что в одном акте могут содержаться нормы, регулирующие отношения, складывающиеся в разных сферах. В этой связи возрастает роль корректно и четко составленного классификатора. Еще около 50 лет назад в США был разработан модельный муниципальный кодекс, состоящий из 21 раздела, которые включали 193 главы, что позволяло избежать смешения вопросов. Все статьи с нормами, относящимися к определенному предмету, помещались в одной главе. На практике же реальное количество глав могло быть и иным. Например, в муниципальном кодексе Атланты имелось 93 главы, включая городскую хартию; в кодексе Милуоки – 108 глав.

Модельный кодекс муниципального образования в США предлагал наличие следующих разделов:

Представительные органы: регламент заседаний; правовое регулирование правотворческого процесса; право правотворческой инициативы; референдум.

Органы управления: подразделения, их права и обязанности.

Персонал: гражданская служба, продвижение по службе, прием и увольнение, заработная плата.

Выборы: регистрация избирателей; выдвижение кандидатов; избирательная кампания; специальные и обычные выборы.

Финансы: исчисление и уплата налогов и сборов; долговые обязательства, аудит; бухгалтерский и финансовый учет; муниципальные контракты и покупки.

Суды: юрисдикция; процедура; иски.

Общественные работы. Общественные дороги и места общего пользования: проспекты, улицы и аллеи; парки и скверы; деревья, кусты и иная растительность; общественные рынки.

Полиция. Противопожарная безопасность: подразделения, инспектора. Муниципальные коммунальные услуги: вода, электроэнергия, газ, почта, телефон, телеграф, франчайзинг, контракты.

Дорожное движение.

Образование: школы, библиотеки.

Общественное спокойствие: общественное осуждение, курение, шум, реклама.

Мораль и порядок: азартные игры, наркотики, массовые беспорядки.

Гавани: навигация, мосты, доки.

Бизнес и торговля: лицензирование, пиво и спиртное.

Городское планирование: зонирование, планирование.

Жилищный кодекс: разрешение, строительство, водо-, тепло- и электроснабжение. Ответственность.

Приложения и указатели.

Окончательный проект кодекса состоял из следующих частей: текст ордонанса, на основании которого была произведена работа по кодификации; заключение клерка о выявленных противоречиях, пробелах, неточностях, опечатках и прочих необходимых исправлениях; ордонанс, которым принимается и утверждается предложенный кодекс; список ордонансов, которые были переработаны и вошли в состав кодекса (не обязательно, но желательно); содержание; текст самого кодекса; указатели и индексы.

Подобный опыт представляется возможным для творческого осмысления и применения в определенной части и в России. Но для этого нужны в первую очередь профессионалы, способные освоить такую работу.

Особое внимание в случае разработки муниципального кодекса необходимо будет уделять классификатору. Один из возможных вариантов классификатора – вопросы местного значения, обозначенные в ФЗ-131.

В этом случае примерная структура муниципального кодекса может состоять из следующих разделов:

Устав муниципального образования.

Территория, административно-территориальное деление.

Глава местного самоуправления.  
Представительный орган местного самоуправления.  
Местная администрация; муниципальная служба.  
Непосредственное участие населения в местном самоуправлении.  
Избирательная система; муниципальные выборы.  
Местный референдум.  
Территориальное общественное самоуправление населения.  
Муниципальная собственность.  
Муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения.  
Местные финансы, бюджет, налоги и сборы.  
Муниципальные образовательные учреждения.  
Муниципальные учреждения здравоохранения.  
Охрана общественного порядка; муниципальная милиция.  
Планировка и застройка территории.  
Использование земель и природных ресурсов; охрана окружающей среды.  
Коммунальные службы.  
Муниципальное дорожное строительство; транспорт и связь.  
Утилизация и переработка бытовых отходов.  
Ритуальные услуги и места захоронения.  
Муниципальные архивы.  
Торговля, общественное питание и бытовое обслуживание.  
Культура, физическая культура и спорт.  
Муниципальная информационная служба; средства массовой информации.  
Социальная поддержка и занятость населения.  
Противопожарная безопасность.

В настоящее время существует аналог предлагаемого кодифицированного нормативного правового акта муниципального образования – Устав муниципального образования – основной нормативный правовой акт муниципального образования, который как источник права обязателен в правотворческой практике муниципальных образований и является разновидностью актов как раз кодификационного значения. Учитывая опыт принятия устава, можно переходить к разработке универсального, кодифицированного «по горизонтали» нормативного правового акта муниципального образования.

Определенным шагом к кодификации нормативной правовой базы муниципального образования являются принимаемые в некоторых муниципалитетах в Свердловской области правовые акты «вертикальной» кодификации, когда в одном акте объединяются правовые нормы, регулирующие определенный комплекс системно связанных правоотношений. Примером являются Положения о муниципальной

службе, в которых объединены ранее размещенные в различных актах муниципальные правовые нормы, регулирующие значительную часть всего комплекса отнесенных к компетенции местного самоуправления вопросов муниципальной службы; они разработаны в Новоуральском городском округе и в иных муниципальных образованиях в Свердловской области. Появление подобных нормативных актов в большей мере обеспечивает соответствие их законодательству, внутреннюю согласованность правовых норм в пределах одного документа, делает более удобным и эффективным использование в правоприменительной деятельности.

Заслуживает одобрения и может быть рекомендован к распространению опыт тех муниципальных образований в Свердловской области, где приняты собственные Положения о муниципальных правовых актах, подробно регулирующие весь процесс их подготовки и издания, как это сделано, например, в муниципальном образовании «Красноуфимский округ».

Чтобы избежать ошибок в правотворческой деятельности, необходимо также изучать практику судебного нормоконтроля, осуществляемого конституционными и уставными судами субъектов Российской Федерации, арбитражными судами и судами общей юрисдикции. Приведем пример, когда неосведомленность привела к повторению ошибки, выявленной в свое время Уставным Судом Свердловской области.

Постановлением главы Ирбитского МО от 15 марта 2006 года № 106 было утверждено Положение о Координационном Совете при администрации Ирбитского муниципального образования, а также состав Координационного Совета при администрации Ирбитского муниципального образования, в который волевым порядком были включены такие лица, как ирбитский межрайонный прокурор, и.о. председателя Ирбитского районного суда, заместитель начальника отдела УФСБ по Свердловской области в г. Артемовском, начальник Ирбитского ГРОВД, старший судебный пристав Ирбитского подразделения, начальник отдела инспекции государственного пожарного надзора г. Ирбита и Ирбитского района, военный комиссар г. Ирбита и Ирбитского района, руководитель межрайонной инспекции ФНС России № 8 по Свердловской области и другие, на которых управленческие полномочия главы Ирбитского МО не распространялись.

Ирбитский межрайонный прокурор внес соответствующий протест, и постановлением главы Ирбитского МО от 14 апреля 2006 года № 150 в

предыдущее постановление были внесены устраняющие нарушение закона изменения.

Между тем глава Ирбитского МО имел возможность избежать ошибки, повлекшей вмешательство прокурора с принятием мер прокурорского реагирования, если бы в данном муниципальном образовании действовала практика соотнесения проектов готовящихся нормативных правовых актов с общедоступной информацией о практике судебного нормоконтроля, в том числе конституционного контроля, осуществляемого Уставным Судом Свердловской области. Еще 7 июля 1999 года Уставный Суд в постановлении о проверке соответствия Уставу Свердловской области отдельных положений Устава муниципального образования «город Нижний Тагил», которые допускали незаконное вмешательство органов местного самоуправления в деятельность федеральных органов милиции и пожарного надзора, признал эти положения противоречащими Уставу Свердловской области. Постановление было опубликовано в Областной газете, в Собрании законодательства Свердловской области, размещено на интернет-сайте Уставного Суда, где доступно и в настоящее время.

При вынесении постановления по данному делу Уставным Судом была сформулирована следующая правовая позиция: «К общим принципам организации местного самоуправления относятся, в частности, самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий по отношению к органам государственной власти, невмешательство органов местного самоуправления в компетенцию органов государственной власти, законность в деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими нормативных правовых актов».

По определению Л.В.Лазарева, правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации – это «нормативно-интерпретационное установление, являющееся результатом судебного конституционного толкования, правовым основанием итогового вывода (решения) Конституционного Суда, имеющее общий и обязательный характер, выражающее правопонимание Конституционным Судом конституционных принципов и норм, общепризнанных принципов и норм международного права и конституционно-правового смысла оспоренного нормативного положения и разрешающее спорную конституционную проблему».<sup>5</sup> Приведенное определение правовой позиции Конституционного Суда практически

---

<sup>5</sup>Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2006. С. 62.

в полной мере может быть применено к правовым позициям Уставного Суда Свердловской области (с учетом особенностей его предметной и территориальной юрисдикции). При этом бесспорным является то, что правовая позиция, как один из элементов итогового решения Конституционного Суда, является инструментом обеспечения прямого действия Конституции Российской Федерации, а правовая позиция Уставного Суда Свердловской области – инструментом обеспечения прямого действия в Свердловской области Устава Свердловской области.

Правовые позиции, содержащиеся в постановлениях Уставного Суда Свердловской области, выявлены, проанализированы, систематизированы и опубликованы в Вестниках Уставного Суда Свердловской области. Около пятидесяти из них сформулированы по вопросам организации местного самоуправления, компетенции органов местного самоуправления, разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, разграничения полномочий органов местного самоуправления между собой. Однако, по-видимому, муниципальные служащие не проявляют большой активности в ознакомлении с ними и не часто руководствуются их положениями в своей деятельности, в том числе в процессе правотворчества, тогда как большинство правовых позиций сформулировано по принципиальным положениям правового регулирования местного самоуправления и вне зависимости от давности принятия судебных постановлений не утратили своей актуальности, а тем более юридической силы. Согласно установлениям правовой науки юридическая сила правовых позиций судов конституционной юстиции приравнивается к юридической силе правовых норм самих конституций и уставов субъектов федерации, то есть их учет (так же как и требований самих конституций и уставов) обязателен в процессе нормотворчества.

Безусловным стимулом к совершенствованию правотворчества органов местного самоуправления, о котором многие и не знают в силу крайне редкой реализации на практике, является ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц, принявших незаконный нормативный правовой акт, установленная ФЗ-131. В соответствии со ст. 73 указанного закона, в случае если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Феде-

рации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Законодателем высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации наделено правом отрешать от должности главу муниципального образования или главу местной администрации. Основанием для этого является издание указанным должностным лицом нормативного правового акта, противоречащего конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда (п. 1 ч. 1 ст. 74 ФЗ-131).

Итак, с учетом постоянно повышающихся требований со стороны федеральной и региональной государственной власти, общественных формирований, роста правосознания и правовой культуры населения, органам местного самоуправления в Свердловской области предстоит активно и ответственно работать, чтобы обеспечить высокий уровень принимаемых нормативно-правовых актов, направленных на эффективное регулирование вопросов местного значения исходя из интересов населения. Настоящая публикация призвана оказать им в этом посильное содействие.



## Обжалование муниципальных правовых актов в суд как механизм принудительного правотворчества

*Н.П. Алешкова,  
соискатель кафедры конституционного права  
Уральской государственной юридической академии*

В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации<sup>1</sup> признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Данные нормы позволяют сделать вывод о самостоятельности органов местного самоуправления и при осуществлении муниципального правотворчества – процесса принятия, изменения, отмены муниципальных правовых актов.

Однако согласно ч. 1 ст. 48 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – ФЗ № 131) муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено не только органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, но и судом.

Данная норма, с одной стороны, подразумевает обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления регулярно проводить мониторинг принятых ими муниципальных правовых актов и своевременно реагировать на меняющиеся условия правового пространства (вносить изменения, а при необходимости отменять устаревшие или не соответствующие законодательству акты, приостанавливать их действие на определенный срок или до прекращения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления) в добровольном порядке. С другой стороны, устанавливает возможность вмешательства третьих лиц в решение вопроса о юридической судьбе муниципального правового акта, т.е.

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

<sup>2</sup>Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с последующими изменениями // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

осуществления принудительных мер по реализации полномочий органов местного самоуправления.

Рассмотрим некоторые особенности судебного принуждения при оспаривании муниципальных правовых актов.

Согласно ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд

При этом гражданин, организация вправе обращаться в суд для оспаривания муниципального правового акта, минуя предварительное обращение в органы местного самоуправления, поскольку законодательство не содержит требование об обращении в органы местного самоуправления в качестве обязательной досудебной стадии (ч. 2 ст. 247 Гражданско-процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ<sup>3</sup>, далее по тексту ГПК РФ). Об этом же говорится в ч. 1 ст. 254 ГПК РФ: гражданин, организация вправе обратиться непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему. Право выбора способа защиты нарушенных интересов принадлежит самому гражданину или организации.

Обращает на себя внимание тот факт, что установленная статьей 48 ФЗ № 131 возможность отмены муниципального правового акта судом (то есть лишения акта юридической силы) и ч. 3 ст. 253 ГПК РФ не вполне согласуется с порядком привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, установленным статьями 73, 74 ФЗ № 131.

Так, согласно ст. 73 ФЗ №131 ответственность представительного органа местного самоуправления в виде его роспуска законом субъекта РФ наступает в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда

---

<sup>3</sup>Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ с последующими изменениями // Российская газета. 2002. 20 ноября. № 220; Парламентская газета 2002. 20 ноября. № 220-221.

либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт.

Таким образом, в статье 73 ФЗ № 131 установлена в качестве условия, исключающего роспуск представительного органа местного самоуправления субъектом РФ, отмена (то есть лишение юридической силы) не соответствующего законодательству нормативного акта самим представительным органом. Отмена же указанного акта судом (с теми же правовыми последствиями) делает бессмысленной отмену его правотворческим органом. Очевидно, что нельзя отменить дважды один и тот же правовой акт. Однако согласно ч.3 ст.253 ГПК РФ признание судом нормативного правового акта или его части недействующими влечет за собой утрату силы не только этого нормативного правового акта или его части, но и других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание.

Такая же ситуация возникает в случае издания главой муниципального образования или главой местной администрации нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, которое может повлечь отрешение указанных лиц от должности на основании правового акта высшего должностного лица субъекта РФ (п. 1 ч. 1 ст. 74 ФЗ № 131). Исполнение же решения суда, признавшего такой муниципальный нормативный правовой акт не соответствующим законодательству, как правило, возможно именно в виде его отмены (полностью или частично) правотворческим органом.

Судебная практика понимает под неисполнением решения суда о признании нормативного правового акта недействующим также неопубликование этого решения в том же средстве массовой информации, в котором был опубликован оспоренный нормативный правовой акт, то есть невыполнение требований ч. 3 ст. 253 ГПК РФ.

Так, Дума Калининградской области приняла закон о роспуске Совета депутатов Пионерского городского округа на основании подтвержденного судом факта неисполнения решения суда (о признании ряда нормативно-правовых актов Совета противоречащими действующему законодательству), выразившегося в неопубликовании этого судебного

решения Советом за свой счет в соответствующем печатном средстве массовой информации<sup>4</sup>.

Причина несогласованности норм статей 73, 74 ФЗ № 131 и ч. 3 ст. 253 ГПК РФ, возможно, кроется в невыполнении до настоящего времени Правительством РФ требования п. 4 ч. 7 ст. 85 ФЗ № 131 о необходимости внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в срок до 1 января 2005 года проектов федеральных законов о внесении изменений и дополнений, вытекающих из требований ФЗ № 131, в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в целях обеспечения местного самоуправления правом на судебную защиту.

Следует отметить, что в отношении актов органов местного самоуправления ненормативного характера законодатель более последователен, и правила, установленные п. 2 ч. 1 ст. 74 ФЗ № 131, вполне мирно сосуществуют с положениями ч. 1, 2 ст. 258 ГПК РФ. Так, в соответствии с указанной нормой ГПК суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа местного самоуправления, должностного лица, муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод. Решение суда направляется для устранения допущенного нарушения закона руководителю органа местного самоуправления, должностному лицу, муниципальному служащему, решения которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган, должностному лицу, муниципальному служащему в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу.

Интересна в связи с рассматриваемым вопросом правовая позиция Конституционного Суда РФ, высказанная в Постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации».<sup>5</sup>

Так, согласно указанному Постановлению, решение суда общей

---

<sup>4</sup>Информация взята из АПНВ.ру.

<sup>5</sup>Текст Постановления опубликован в газете «Финансовая Россия» от 18 апреля 2000 г. № 15, в «Российской газете» от 27 апреля 2000 г. № 82-83, в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации» – № 4 за 2000 г.

юрисдикции, которым закон субъекта Российской Федерации признан противоречащим федеральному закону, по своей природе не является подтверждением недействительности закона, его отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению... Лишение же акта юридической силы возможно только по решению самого законодательного органа, издавшего акт, или в предусмотренном Конституцией Российской Федерации порядке конституционного судопроизводства.

Конституционный Суд РФ уточнил свою позицию в Определении от 8 февраля 2001 г. № 15-О «По ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>6</sup>.

Согласно указанному Определению Конституционный Суд Российской Федерации не исключил возможность законодательного наделения судов общей юрисдикции полномочием по проверке перечисленных в статье 125 (пункты «а» и «б» части 2) Конституции Российской Федерации нормативных актов с точки зрения их соответствия федеральному закону, с тем чтобы могло иметь место не только признание проверяемого акта – в случае его незаконности – не подлежащим применению (недействующим), но и утрачивающим юридическую силу. Однако такое новое регулирование должно быть установлено федеральным конституционным законом, как того требует статья 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации. В отсутствие же соответствующего правового регулирования суды общей юрисдикции не вправе признавать законы субъектов Российской Федерации утратившими юридическую силу.

Различия в юридических последствиях признания закона субъекта РФ недействительным и признания его недействующим обусловлены различиями между его несоответствием Конституции РФ и несоответствием

---

<sup>6</sup>Текст Определения опубликован в «Российской газете» от 13 марта 2001 г. № 50-51, в Собрании законодательства Российской Федерации от 12 марта 2001 г. № 11 ст. 1070, в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации» – № 4 за 2001 г.

федеральному закону (постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П).

Представляется возможным применить данную позицию Конституционного Суда РФ и в отношении муниципальных правовых актов. Акты, принятые органами местного самоуправления, не могут быть признаны судами недействительными (то есть отменены, лишены юридической силы) в отсутствие федерального конституционного закона, предоставляющего им право признавать акты органов местного самоуправления не соответствующими Конституции РФ, но могут быть признаны судами недействующими (то есть не подлежащими дальнейшему применению). В этом случае правотворческий орган в целях исполнения решения суда должен отменить полностью или в соответствующей части противоречащий законодательству правовой акт.

ГПК РФ, не являясь федеральным конституционным законом, установил несколько иной подход к пониманию пределов компетенции судов общей юрисдикции (ч. 3 ст. 253). В связи с этим Конституционный Суд РФ еще раз подтвердил свою позицию в Постановлении от 27 января 2004 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации»<sup>7</sup> и признал нормативное положение, содержащееся в частях второй и третьей статьи 253 во взаимосвязи с пунктом 2 части первой статьи 27, частями первой, второй и четвертой статьи 251 ГПК Российской Федерации, согласно которому признание нормативного правового акта противоречащим федеральному закону со дня принятия или иного указанного судом времени влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, – в части, относящейся к проверке нормативных правовых актов, которые в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства, – не имеющим юридической силы с момента принятия и не подлежащим применению.

В гражданском процессе (главы 24-26 ГПК РФ) выделяют три самостоятельные процедуры оспаривания муниципальных правовых актов

---

<sup>7</sup>Текст Постановления опубликован в «Российской газете» от 3 февраля 2004 г. №18; в Собрании законодательства Российской Федерации от 2 февраля 2004 г., № 5, ст. 403; в «Вестнике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» – № 4 за 2004 г.; в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации» – № 2 за 2004 г.

органов местного самоуправления, характеризующиеся специфическими особенностями:

- 1) порядок обжалования нормативных правовых актов;
- 2) порядок обжалования решений органа местного самоуправления, должностного лица, муниципального служащего;
- 3) обжалование решений органа местного самоуправления, должностного лица в порядке производства по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Наиболее распространенным для органов местного самоуправления является обжалование принимаемых ими актов по двум первым позициям. Поскольку издание указанных муниципальных правовых актов относится к основной (повседневной) деятельности органов местного самоуправления, то чаще всего с оспариванием именно этих актов приходится сталкиваться на практике.

Что касается третьей категории дел, то, учитывая характер регулируемых отношений и ограниченность полномочий в сфере избирательного права, у органов местного самоуправления не так уж много возможностей для правотворчества. Более того, в соответствии с п.7 ст. 3 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>8</sup> (далее – ФЗ № 67) вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны органов местного самоуправления, должностных лиц не допускается.

В соответствии с законодательством о выборах и референдумах органы местного самоуправления, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий (п. 16 ст. 20 ФЗ № 67), определять специальные места для размещения печатных агитационных материалов (п. 7 ст. 54 ФЗ № 67), а главы местных администраций осуществляют регистрацию (учет) избирателей, участников референдума, проживающих на территории соответствующего муниципального образования (п. 2 ст. 16 ФЗ № 67) и образуют по согласованию с соответствующими комиссиями избирательные участки, участки референдума (п. 2 ст. 19 ФЗ № 67).

---

<sup>8</sup>Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с последующими изменениями // Российская газета. 2002. 15 июня. № 106; Парламентская газета. 2002. 15 июня, №110-111; Собрание законодательства Российской Федерации 2002.17 июня. № 24. Ст. 2253

К полномочиям органов местного самоуправления при проведении муниципальных выборов и местного референдума, кроме того, относится:

1) назначение выборов в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 23 ФЗ № 131) – представительным органом муниципального образования;

2) назначение местного референдума (п. 5 ст. 15 ФЗ № 67, ч. 3 ст. 22 ФЗ № 131) – представительным органом муниципального образования.

Таким образом, органы местного самоуправления вправе принимать решения в виде соответствующих муниципальных правовых актов только в целях реализации возложенных на них избирательным законодательством полномочий, играющих, в основном, вспомогательную роль. В связи с этим, как правило, оспариваются решения избирательных комиссий, а не органов местного самоуправления. Например, за последние пятнадцать лет в городе Сургуте (Ханты-Мансийский автономный округ) всего один раз был обжалован муниципальный правовой акт, имеющий отношение к избирательному процессу. Гражданин оспаривал постановление администрации города, установившее границы избирательных участков для организации очередных выборов, на том основании, что был изменен центр его избирательного участка (место размещения участковой избирательной комиссии), на котором он голосовал в течение многих лет.

Статья 245 ГПК РФ предусматривает еще одну категорию: иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда.

Так, законодательством предусмотрена возможность принятия органами местного самоуправления решений по процедурам, не связанным непосредственно с выборами или референдумами, но проводимым по схожим правилам:

– назначение голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ч. 1 ст. 24 ФЗ № 131);

– назначение голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ч. 5 ст. 24 ФЗ № 131).

Указанные решения также могут быть оспорены в суде в порядке обжалования муниципальных правовых актов. И хотя формально они не попадают по действие главы 26 ГПК РФ, представляется правильным рассматривать их именно в рамках производства по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.



К указанной категории дел может быть также отнесено обжалование муниципальных правовых актов, принятых на референдумах, сходах граждан.

Согласно ч. 9 ст. 22 ФЗ № 131 решения, принятые на местном референдуме, могут быть обжалованы в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченным федеральным законом органом государственной власти. Аналогичное право в отношении обжалования решений, принятых сходом граждан, законодательством прямо не предусмотрено. Несмотря на это, анализ норм действующего законодательства позволяет сделать вывод о возможности судебного обжалования таких решений. Так, ст. 78 ФЗ № 131 предусмотрено, что решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке. Таким образом, данная норма распространяется и на решения, принятые сходом граждан.

В этом случае обжалование муниципальных правовых актов должно осуществляться в зависимости от их нормативности в соответствии с порядком, предусмотренным либо главой 24 либо главой 25 ГПК РФ.

Поскольку все процессуальные нормы и разъяснения Конституционного Суда РФ касаются только порядка обжалования актов органов местного самоуправления и их должностных лиц, то есть профессионального (опосредованного) правотворчества, то возникает вопрос о последствиях обжалования муниципальных актов, явившихся результатом непосредственного правотворчества (местного референдума и схода граждан).

Представляется правильным считать решение суда о признании недействующим акта, принятого местным референдумом, самодостаточным, то есть не требующим дальнейшего исполнения (отмены) правотворческим органом (местным референдумом). Во-первых, данный вывод базируется на сложности процедуры проведения местного референдума (невозможность проведения из-за неявки необходимого количества участников референдума), во-вторых, на непредсказуемости результатов референдума (не факт, что участники проголосуют за отмену), в-третьих, на отсутствии и невозможности применения к подобному правотворческому органу каких-либо санкций за невыполнение решения суда. Особенностью данного муниципального правового акта является то, что его реализацию осуществляет не сам правотворческий орган, а соответствующие органы местного самоуправления или их должностные лица, поэтому именно к

ним возможно применить меры ответственности за неисполнение решения суда, признавшего недействующим правовой акт местного референдума. Неисполнение решения суда в данном случае будет состоять в продолжающемся применении недействующего акта.

Аналогично может решаться вопрос и в отношении последствий обжалования решений, принятых сходом граждан. Разница с местным референдумом состоит только в том, что согласно ст.25 ФЗ № 131 сход граждан созывается в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, и осуществляет полномочия представительного органа местного самоуправления. Учитывая численность жителей, созвать сход граждан гораздо проще, однако, как и в случае с местным референдумом, применить меры ответственности за неисполнение решения суда к сходу граждан невозможно. Ответственность в данном случае может быть возложена на главу местной администрации или главу муниципального образования, продолжающих применять признанные недействующими акты схода граждан.

В соответствии с ч. 1 ст. 48 ФЗ № 131 муниципальные правовые акты могут быть не только отменены, но и приостановлены судом. Процессуальное законодательство устанавливает возможность приостановления действия муниципального правового акта судом в зависимости от характера обжалуемого правового акта.

Так, согласно ч. 7 ст. 251 ГПК РФ подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта. Совсем другой подход к актам ненормативного характера. В соответствии с ч. 4 ст. 254 ГПК РФ суд вправе приостановить действие оспариваемого решения органа местного самоуправления, его должностного лица, муниципального служащего до вступления в законную силу решения суда. Законодательством не предусмотрена возможность приостановления муниципального правового акта, затрагивающего избирательные права граждан, права на участие граждан в референдуме. Что касается иных дел, возникающих из публичных правоотношений, то вопрос о возможности приостановления судом муниципального правового акта должен решаться в каждом конкретном случае в зависимости от того, к какой категории дел из указанных в главах 24-26 ГПК РФ тяготеет рассматриваемое дело и является ли оспариваемый муниципальный правовой акт нормативным.

В любом случае при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не вправе вторгаться в компетенцию ор-

ганов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Если принятие тех или иных актов законом не урегулировано, то суд не вправе обсуждать эти вопросы с точки зрения целесообразности и своих представлений о том, как следовало бы поступить, иначе он невольно будет подменять собой другую ветвь власти, решать не правовые, а текущие вопросы.<sup>9</sup>

В рамках рассматриваемой темы обращает на себя внимание еще один немаловажный аспект. Абстрактное право на принятие (издание) муниципальных правовых актов органами местного самоуправления и их должностными лицами применительно к конкретным ситуациям, предусмотренным федеральными законами, трансформируется в их прямую обязанность.

Действующее законодательство определяет целый ряд правовых актов, существование которых на муниципальном уровне обязательно: устав муниципального образования, местный бюджет, генеральный план, правила землепользования и застройки и многие другие. Кроме того, согласно ст. 45 ФЗ № 131, если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта.

Возникает вопрос: возможно ли применить к органам местного самоуправления меры судебного принуждения в случае невыполнения ими императивных предписаний по осуществлению муниципального правосотворчества?

Разъяснение по данному вопросу дано в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 г. Согласно указанному разъяснению, исходя из принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), органы государственной

---

<sup>9</sup>Научно-практическое пособие по разрешению дел, возникающих из публичных правоотношений / Под ред. заместителя Председателя Верховного Суда РФ П.П. Серкова. – М.: Издательство «НОРМА», 2006. С. 11.

власти самостоятельны в осуществлении своих полномочий так же, как и органы местного самоуправления (ст.12 Конституции РФ)<sup>10</sup>.

В соответствии с п. 2 ст. 7 ФЗ № 131 органам местного самоуправления предоставлено право принимать муниципальные правовые акты.

По смыслу указанных норм органы указанных ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной) самостоятельны и не могут вмешиваться в компетенцию друг друга. На этом основании суд не может обязать орган законодательной или исполнительной власти принять или дополнить какой-либо нормативный акт. Суд также не вправе обязать и орган местного самоуправления принять или дополнить какой-либо нормативный правовой акт, поскольку это является исключительной компетенцией органа местного самоуправления.

Так, по указанным выше основаниям не были удовлетворены искивые требования прокурора к Администрации города Сургута о понуждении к принятию нормативного правового акта, регламентирующего порядок сбора отходов на территории муниципального образования, предусматривающего их разделение на виды<sup>11</sup>, необходимость принятия которого установлена ст. 13 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»<sup>12</sup>. Суд установил, что фактически оспаривается бездействие органа местного самоуправления, и на основании п. 1 ч. 1 ст. 134, ст. 220 ГПК РФ прекратил производство по делу, поскольку заявленное требование не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства.

Учитывая, что непринятие органом местного самоуправления муниципального правового акта является бездействием, оно исключает ответственность органов местного самоуправления в порядке, установленном статьями 73, 74 ФЗ № 131 (в виде роспуска представительного органа и отрешения от должности главы местной администрации или главы муниципального образования), за исключением бездействия, выразившегося в непринятии муниципального правового акта, необходимого для реали-

---

<sup>10</sup>Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 г. (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 7 и 14 июня 2006 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2006. № 9.

<sup>11</sup>Дело № 33/1874 по иску прокурора города Сургута в интересах неопределенного круга лиц к Администрации города Сургута о понуждении к принятию нормативного правового акта.

<sup>12</sup>Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» с последующими изменениями // Российская газета. 1998. 30 июня. № 121.

зации решения, принятого на местном референдуме (ст. 45 ФЗ № 131). Такие же последствия могут наступить в случае издания такого муниципального акта с нарушением установленного срока.

Поскольку в соответствии с разъяснениями Верховного Суда РФ суды не могут принимать решения о понуждении органов местного самоуправления принимать муниципальные правовые акты, то они не могут прекратить подобное бездействие. Однако суд может установить факт неисполнения (то есть нарушения) органом местного самоуправления федерального закона в случаях, когда принятие определенных муниципальных правовых актов органами местного самоуправления обязательно.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие выводы:

1) суды не вправе лишать акты органов местного самоуправления юридической силы, но могут признавать их недействующими с момента вступления в силу соответствующего решения суда;

2) суды не вправе обязывать органы местного самоуправления, их должностных лиц принять или дополнить какой-либо муниципальный правовой акт, но могут устанавливать факт неисполнения (нарушения) органом местного самоуправления (должностным лицом) федерального закона, выразившегося в непринятии муниципальных правовых актов, наличие которых в муниципальном образовании обязательно в соответствии с федеральным законом;

3) за невыполнение решения суда, признавшего муниципальный правовой акт недействующим, возможно применение мер уголовной (ст. 315 Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ), административной (ч. 1 ст. 17.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ) и специальной ответственности, предусмотренной в виде отрешения от должности или роспуска правотворческого органа (ст. 73, 74 ФЗ № 131);

4) установленный судом факт неисполнения (нарушения) органом местного самоуправления, его должностным лицом федерального закона, выразившегося в непринятии муниципальных правовых актов, наличие которых в муниципальном образовании обязательно в соответствии с федеральным законом, может служить основанием для наступления ответственности виновных лиц перед населением (ст. 71 ФЗ № 131) и перед государством (ст. 72 ФЗ № 131).

## **Муниципальный земельный контроль на территории Свердловской области**

*Т.П. Калицкая,  
советник судьи*

*Уставного Суда Свердловской области*

Одним из важнейших направлений деятельности органов местного самоуправления в сфере земельных отношений является муниципальный земельный контроль.

Муниципальный земельный контроль, в отличие от других видов контроля за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель, предусмотренных Земельным кодексом РФ (глава XII), характеризуется тем, что он осуществляется за соблюдением установленных правовыми нормами правил исключительно использования земель (вне зависимости от формы собственности на них), исключительно на территории соответствующего муниципального образования, а субъекты муниципального земельного контроля – органы местного самоуправления или уполномоченные ими органы.

Органы местного самоуправления наделяются полномочиями на осуществление муниципального земельного контроля, включая право определять уполномоченный орган, статьей 72 Земельного кодекса РФ. Согласно Областному закону от 07.07.2004 г. № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, или уполномоченные ими органы осуществляют муниципальный земельный контроль на территории соответствующего муниципального образования в соответствии с федеральным законом (пп. 3 п.1 статьи 10, п. 2 статьи 48).

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) осуществление муниципального земельного контроля относит к вопросам местного значения поселения (сельского и городского) и городского округа (пп. 20 п. 1 статьи 14, пп. 26 п.1 статьи 16). Федеральный закон не включает муниципальный земельный контроль на территории муниципального района в вопросы местного значения этих муниципальных образований в силу их специфики (они состоят из нескольких поселений или поселений и межселенных территорий, объеди-

ненных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера). Действовавшее ранее положение, согласно которому к вопросам местного значения муниципального района относился земельный контроль на межселенных территориях, исключено Федеральным законом от 15.06.2007 г. № 100-ФЗ<sup>1</sup>.

В рамках полномочий в области местного самоуправления, предоставленных органам государственной власти субъектов РФ статьей 6 ФЗ № 131, ежегодно, начиная с 2004 года, областными законами определяется порядок решения вопросов местного значения поселений, образованных в 2004 г. на территории Свердловской области. В частности, предусматривается осуществление земельного контроля за использованием земель указанных поселений органами местного самоуправления муниципальных районов, в состав которых входят эти поселения.

Структура органов местного самоуправления, их полномочия определяются муниципальным образованием самостоятельно и закрепляются в уставе муниципального образования с учетом требований ФЗ № 131.

Таким образом, осуществлять муниципальный земельный контроль либо определять уполномоченный на его осуществление орган вправе орган местного самоуправления, входящий в структуру органов местного самоуправления, определенную уставом муниципального образования.

Согласно статье 72 Земельного кодекса РФ органы местного самоуправления или уполномоченные ими органы в своей деятельности по осуществлению муниципального земельного контроля должны руководствоваться Конституцией РФ, Земельным кодексом РФ, другими федеральными законами, законами субъектов РФ и иными правовыми актами, содержащими нормы земельного права. При этом порядок осуществления муниципального земельного контроля устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Исключение составляют города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, где установление порядка осуществления муниципального земельного контроля может быть отнесено к полномочиям органов государственной власти этих субъектов РФ.

Исходя из смысла пункта 4 статьи 2 Земельного кодекса РФ нор-

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 15.06.2007. №100-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//СЗ РФ. 2007. № 25. Ст. 2977.

мативные правовые акты органов местного самоуправления являются низовым звеном в иерархии правовых актов, содержащих нормы земельного права, и издаются на основании и во исполнение Земельного кодекса РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Это положение соответствует общим требованиям, установленным пунктом 4 статьи 7 ФЗ № 131, согласно которым муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Уставным Судом Свердловской области также указывалось, что к общим правовым принципам организации местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относится принцип законности в деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими нормативных правовых актов.<sup>2</sup>

Следует отметить, что муниципальный правовой акт, устанавливающий порядок осуществления муниципального земельного контроля, обязательно должен отвечать признакам нормативности. Руководствуясь мнением Пленума Верховного Суда РФ (п. 9 Постановления от 29.11.2007 г. № 48), можно выделить такие существенные признаки нормативного правового акта, как издание его в установленном порядке уполномоченным органом или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Это согласуется с правовой позицией Уставного Суда Свердловской области (Постановление от 13.10.2005 г.), в соответствии с которой при принятии правовых актов и отнесении их к нормативным или ненормативным органы местного самоуправления должны руководствоваться критериями, определенными Областным законом от 10.03.1999 г. (с послед. изменениями) № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской об-

---

<sup>2</sup>Постановление Уставного Суда Свердловской области от 26.06.2007 г.



ласти». Статья 2 этого закона устанавливает, что нормативный правовой акт – правовой акт, содержащий нормы права (рассчитанные на многократное применение правила поведения, устанавливающие, изменяющие или прекращающие права, обязанности, ответственность персонально неопределенного круга лиц и (или) предусматривающие утверждение, введение в действие, толкование, приостановление либо признание утрачившим силу нормативного правового акта).

Положения ФЗ № 131 позволяют сделать вывод, что нормативные правовые акты вправе издавать представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация в лице главы местной администрации (либо главы муниципального образования, если он руководит местной администрацией) и другие органы и выборные должностные лица местного самоуправления, включенные в структуру органов местного самоуправления уставом муниципального образования, в пределах их полномочий.

При этом устав муниципального образования – акт высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования (статья 43 ФЗ № 131).

В муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, порядок осуществления муниципального земельного контроля устанавливается нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления либо главы муниципального образования.

Указанные акты должны соответствовать Земельному, Градостроительному кодексам РФ, Кодексу РФ об административных правонарушениях, Федеральному закону «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», Положению о государственном земельном контроле, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 г. № 689, Уставу Свердловской области, Областному закону от 07.07.2004 г. № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области», Областному закону от 14.06.2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области», уставам муниципальных образований и учитывать Методические рекомендации по порядку взаимодействия органа, осуществляющего муниципальный земельный контроль, и управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по субъекту РФ (письмо Роснедвижимости от 20.07.2005 г. № ММ/0644), которые до внесения в них измене-

ний и дополнений применяются в части, не противоречащей Положению о государственном земельном контроле, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 г. № 689.

Также при определении порядка осуществления муниципального земельного контроля органы местного самоуправления должны придерживаться таких общих принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), определенных Федеральным законом от 08.08.2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», как презумпция добросовестности юридического лица или индивидуального предпринимателя; открытость и доступность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется; проведение мероприятий по контролю уполномоченными должностными лицами; соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа контроля; периодичность и оперативность проведения мероприятия по контролю, предусматривающего полное и максимально быстрое проведение его в течение установленного срока; учет мероприятий по контролю; возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов контроля, нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю, установленный настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, и др.

На территории Свердловской области органы муниципального земельного контроля определяются в уставах муниципальных образований и (или) в муниципальных нормативных правовых актах, устанавливающих порядок осуществления муниципального земельного контроля.

В Свердловской области действуют такие органы муниципального земельного контроля, как местные администрации (их специализированные структурные подразделения), отраслевые органы местного самоуправления (комитеты, управления), постоянные комиссии по земельному контролю. Например, в Талицком городском округе это Управление по регулированию имущественных и земельных отношений Талицкого городского округа, в Североуральском городском округе – Комитет градостроительства, архитектуры и землепользования Североуральского городского округа, в Кушвинском городском округе – Управление земельного контроля городского округа.

Уставом муниципального образования «город Алапаевск» полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля закреплены за двумя самостоятельными органами: местной администрацией и Управлением имущественных и правовых отношений и неналоговых доходов.

В Камышловском муниципальном районе муниципальный земельный контроль осуществляется постоянной комиссией, в состав которой могут входить руководители и (или) специалисты Камышловского районного комитета по управлению имуществом, отдела архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, организационно-правового отдела, специалист-эколог местной администрации.

Муниципальный земельный контроль, осуществляемый уполномоченными органами на территории соответствующего муниципального образования, включает в себя контроль:

- а) за соблюдением требований по использованию земель;
- б) соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов;
- в) соблюдением порядка переустройства права пользования землей;
- г) предоставлением достоверных сведений о состоянии земель;
- д) своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, ведущихся с нарушением почвенного слоя, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных и собственных надобностей;
- е) использованием земельных участков по целевому назначению;
- ж) своевременным и качественным выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной эрозии, заболачивания, подтопления, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию;
- з) выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и употребления;
- и) исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного за-

конодательства и устранения нарушений в области земельных отношений, вынесенных государственными инспекторами;

к) наличием и сохранностью межевых знаков границ земельных участков;

л) выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования земель.

Проверка соблюдения земельного законодательства в рамках осуществления муниципального земельного контроля представляет собой совокупность действий должностных лиц и специалистов, наделенных полномочиями по осуществлению муниципального земельного контроля.

На территории Свердловской области должностные лица и специалисты уполномоченных органов – муниципальные инспекторы – являются муниципальными служащими, статус которых определяется законодательством о муниципальной службе и соответствующими нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Муниципальные инспекторы в рамках муниципального земельного контроля вправе осуществлять следующие действия:

- беспрепятственно посещать организации и объекты независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, обследовать фактическое состояние использования или неиспользования земельных участков;

- в установленном порядке запрашивать и безвозмездно получать от юридических и физических лиц документы (их копии), необходимые для осуществления муниципального земельного контроля;

- составлять по результатам проверок акты проверок соблюдения земельного законодательства с обязательным ознакомлением с ними собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков;

- привлекать по согласованию к проведению проверок, обследованиям представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, специалистов;

- обращаться в правоохранительные органы за оказанием содействия в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению их законной деятельности;

- вносить в установленном порядке предложения о приведении нормативных правовых актов в соответствие с законодательством РФ и Свердловской области;

- вносить предложения о полном или частичном изъятии (выкупе)

земельных участков в случаях, предусмотренных гражданским и земельным законодательством,

и иные законные действия, необходимые для осуществления муниципального земельного контроля.

В обязанности муниципальных инспекторов входит: соблюдение законодательства РФ, включая установленный порядок осуществления муниципального земельного контроля; предотвращение, выявление и пресечение земельных правонарушений; принятие всех необходимых мер по устранению выявленных земельных правонарушений в пределах имеющихся полномочий; проведение информационной работы с населением муниципального образования в целях профилактики земельных правонарушений.

Как следует из Методических рекомендаций по порядку взаимодействия органа, осуществляющего муниципальный земельный контроль, и управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по субъекту РФ, муниципальный земельный контроль осуществляется на территории соответствующего муниципального образования в форме проверок и фиксирования выявленных нарушений в соответствующем акте с последующей передачей материалов в органы государственного земельного контроля для возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении.

В соответствии со статьей 24.1 КоАП РФ к числу задач производства по делам об административных правонарушениях относится всестороннее, полное объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела. Выполнение этой задачи невозможно без исследования всех доказательств по делу, то есть сведений о фактических данных, на основании которых можно сделать итоговый вывод о виновности лица в совершении административного правонарушения или об отсутствии таковой. В отсутствие доказательств по делу невозможно принять объективное и обоснованное решение.<sup>3</sup>

Таким образом, информация, полученная в результате муниципального земельного контроля, должна быть точной и объективной, позволяющей сделать выводы о наличии (или об отсутствии) нарушения земельного законодательства либо о необходимости принятия мер для предупреждения нарушения.

---

<sup>3</sup>Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 07.07.2008 г. № 09АП-6115/2008-АК.

Проверки в целях муниципального земельного контроля бывают плановые и внеплановые, проводятся на основании распоряжений руководителя (заместителя руководителя) органа муниципального земельного контроля в форме документарных (проверка документов, без выезда на объект) и выездных проверок.

Плановые проверки проводятся не чаще одного раза в год в соответствии с утвержденным планом. Ежегодный план проведения проверок разрабатывается органом муниципального земельного контроля в соответствии с предоставленными ему полномочиями.

Почти во всех муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, основаниями для внеплановых проверок в рамках земельного контроля являются истечение срока исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений земельного законодательства, обнаружение муниципальными инспекторами достаточных данных, указывающих на наличие правонарушения, а также получение от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушения земельного законодательства. Однако в действующем Положении о государственном земельном контроле, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 г. № 689, такое основание для внеплановой проверки, как обнаружение самими госземинспекторами достаточных данных, указывающих на наличие нарушений земельного законодательства, отсутствует. Очевидно, что органы местного самоуправления должны устранить имеющиеся расхождения.

Органами муниципального земельного контроля при проведении проверок должны соблюдаться права и законные интересы проверяемых юридических и физических лиц, которые, в свою очередь, обязываются обеспечить должностным лицам, специалистам уполномоченного органа доступ на соответствующие земельные участки и предоставлять документацию, необходимую для проверки.

Результаты проверок оформляются в виде акта, форма которого утверждается органом местного самоуправления в соответствии с типовой формой, определенной Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости. Акт проверки соблюдения земельного законодательства должен содержать следующие необходимые данные: дату, номер и место составления акта; фамилию, имя, отчество и должность лица, составившего акт; номер распоряжения о проведении проверки; данные о поня-

тых, присутствовавших при осмотре земельного участка и составлении акта; данные о других лицах, участвовавших в проведении проверки; сведения о земельном участке, на котором проводится проверка; сведения о лице, использующем проверяемый земельный участок; объяснения лица, использующего проверяемый земельный участок; подписи всех лиц, участвовавших при проведении проверки соблюдения земельного законодательства.<sup>4</sup>

К акту проверки прилагаются документы, связанные с результатами проверки: обмеры площади земельного участка, фототаблицы, схематические чертежи земельного участка, протоколы (заключения) проведенных исследований и экспертиз, акты об обследовании объектов, и другие документы или их копии.

Органами муниципального земельного контроля ведется учет проверок соблюдения земельного законодательства в виде записей в книге проверок.

В соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях на территории Свердловской области действуют КоАП РФ и Закон Свердловской области от 14.06.2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области».

В случае выявления признаков, указывающих на наличие административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена ст. 7.1, ч.1 ст. 7.2, ст.ст. 7.10, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, КоАП РФ, муниципальные инспекторы направляют материалы, полученные в результате проверок, в территориальные отделы Управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Свердловской области.

Если в результате рассмотрения материалов проверки, полученных от органа муниципального земельного контроля, государственным инспектором обнаруживается нарушение земельного законодательства, ответственность за которое не предусмотрена КоАП РФ, государственный инспектор выдает нарушителю предписание об устранении нарушений земельного законодательства, исполнение которого контролируется органом муниципального земельного контроля.

Такие обязательные для исполнения (без вынесения постановления о назначении административного наказания) предписания выдаются в

---

<sup>4</sup>Письмо Роснедвижимости от 05.12.2006 г. № ММ/0938 «О применении Положения о государственном земельном контроле, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 № 689».

случае выявления следующих нарушений требований земельного законодательства:

- использование земельного участка без оформленных в установленном порядке документов, удостоверяющих право на землю (статья 26 Земельного кодекса РФ), если отсутствует возможность привлечения правонарушителя по статье 7.1 КоАП РФ;

- использование земельного участка не в соответствии с его разрешенным использованием, установленным в правоустанавливающих документах (статья 42 Земельного кодекса РФ);

- невыполнение требований по сохранности межевых знаков границ земельных участков (статья 42 Земельного кодекса РФ).<sup>5</sup>

Законом Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» предусматривается административная ответственность за нарушения норм земельного права, содержащихся в законодательстве Свердловской области и нормативных правовых актах органов местного самоуправления, расположенных на территории Свердловской области. Во исполнение областного закона Постановлением Правительства Свердловской области от 15.12.2005 г. № 1069-ПП определен перечень должностных лиц органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

В частности, руководители органов муниципального земельного контроля наделяются полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 9 «Нарушение правил землепользования и застройки», пунктом 2 статьи 9-1 «Нарушение порядка проведения земляных работ на земельных участках, находящихся в государственной собственности Свердловской области или в муниципальной собственности» Областного закона «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области». Дела об административных правонарушениях, предусмотренных вышеуказанными статьями Закона Свердловской области, рассматриваются мировыми судьями.

Необходимо отметить, что с 1 июля 2009 г., за исключением частей 6 и 7 статьи 10, вступающих в силу в 1 января 2010 г., вступит в силу Фе-

---

<sup>5</sup>Письмо Роснедвижимости от 05.12.2006 г. № ММ/0938 «О применении Положения о государственном земельном контроле, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 № 689».



деральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)» утратит силу. Из смысла статьи 1 нового Закона следует, что его нормы распространяются на отношения в области организации и осуществления муниципального земельного контроля и защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального земельного контроля.

Анализ норм Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» позволяет сделать вывод, что органам местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, потребуется привести в соответствие с ним муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок осуществления муниципального земельного контроля.

Отметим некоторые важные моменты. В частности, потребуется принятие административных регламентов, которыми органы муниципального контроля должны будут руководствоваться при организации и проведении проверок. Также вводятся обязательные мониторинги эффективности контроля.

Законом определены вопросы, по которым будут взаимодействовать органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля при организации и проведении проверок.

Кроме того, ежегодно органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля в порядке, установленном Правительством РФ, должны будут готовить доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, об эффективности такого контроля и представлять указанные доклады в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий подготовку ежегодного сводного доклада о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля и его представление в Правительство Российской Федерации.

Законом подробно регламентируются организация и проведение проверок. В частности, плановые проверки будут проводиться не чаще 1 раза

в три года (ранее – в два года), а ежегодный план проведения плановых проверок должен будет доводиться до сведения заинтересованных лиц посредством размещения на официальном сайте соответствующего органа контроля. Кроме того, с 1 января 2010 г. органы контроля до 1 ноября года, предшествующего году планируемых проверок, будут обязаны предоставлять проекты таких планов в органы прокуратуры (для формирования ежегодного сводного плана).

Установлено, что основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).

Кроме того, проведение внеплановой выездной проверки будет согласовываться с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Определен исчерпывающий перечень оснований для отказа в согласовании проведения внеплановой выездной проверки, а также порядок действий контролирующих органов и органов прокуратуры в случае, если есть основания для незамедлительного проведения внеплановой выездной проверки.

Органы прокуратуры будут осуществлять учет проводимых органами муниципального контроля внеплановых выездных проверок субъектов малого и среднего предпринимательства, а также ежегодный мониторинг внеплановых выездных проверок.

Новый закон определяет предмет, порядок организации и проведения установленных форм проверок (документарной и выездной).

Установлено, что выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным:

1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа муниципального контроля документах юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

Сокращены предельные сроки проведения проверок. Так, срок проведения каждой из проверок (документарной или выездной) не может превышать двадцать рабочих дней (ранее – 1 месяц). В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановой выездной проверки не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа муниципального контроля, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем такого органа, но не более чем на двадцать рабочих дней, в отношении малых предприятий, микропредприятий не более чем на пятнадцать часов (ранее для всех – не более 1 месяца).

В отношении ограничений при проведении проверок внесены следующие изменения:

1) запрет на осуществление проверки в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя (за исключением случаев проведения такой проверки по такому основанию как причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций

природного и техногенного характера) распространен помимо плановых на внеплановые проверки;

2) введен запрет на выдачу органами контроля (их должностными лицами) юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю.

Типовая форма акта проверки устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели обязываются вести журнал учета проверок по типовой форме, установленной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

При отсутствии журнала учета проверок соответствующая запись будет осуществляться в акте проверки.

## Некоторые вопросы формирования кадрового состава органов местного самоуправления

*Т.Г. Гусева,*

*ведущий специалист секретариата  
Уставного Суда Свердловской области*

Осуществляемая в стране широкомасштабная работа по реформированию местного самоуправления выдвинула целый ряд актуальных и непростых задач, связанных с преобразованием как в целом его функционирования, так и укрепления кадрового потенциала.

Реализация задач подбора, расстановки, оценки и аттестации, подготовки, переподготовки, повышения квалификации муниципальных служащих, формирования кадрового резерва и работы с ним предполагает соответствующее организационное обеспечение. Речь идет об укомплектовании кадровой службы местной администрации специалистами, способными выполнять весь комплекс задач кадрового обеспечения муниципального образования.

Кадровые службы (иногда это один специалист) с разными названиями и численностью есть во всех исполнительных органах местного самоуправления, и по выполняемым функциям кадровая служба муниципального органа является его ведущей службой. Однако в большинстве случаев она действует на основе традиционных представлений о кадровой работе как учетно-регистрационной деятельности. Между тем задачи кадровой службы значительно шире: она должна осуществлять маркетинг и мониторинг кадровой составляющей муниципального управления, выявлять проблемы социально-экономического развития территории, решение которых требует дополнительных теоретических знаний и практических навыков, формировать муниципальный заказ на подготовку специалистов муниципальной службы и т.д., нести ответственность за все аспекты работы с кадрами.

Необходимо проводить серьезную аттестацию специалистов кадровых служб, а также работу, связанную с уточнением структуры кадровой службы и должностных инструкций ее сотрудников. Вместе с тем следует исключить традиционный подход к замещению должностей в кадровых службах. На смену служащим, привыкшим выполнять лишь регистрационные и учетные функции, должны прийти специалисты, имеющие экономическую, психологическую, юридическую подготовку, способные

понять проблемы становления местного самоуправления и комплексно решать задачи кадрового обеспечения муниципального управления.

Собственно кадровой работой в законодательстве о муниципальной службе названы мероприятия по организации муниципальной службы и управлению трудом муниципальных служащих. Этому посвящена глава 8 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Содержание кадровой работы на государственной (муниципальной) службе состоит в организации подбора, расстановки и ротации кадров, их профессиональной подготовки, организации учета кадров, оценке эффективности служебной деятельности и контроле за поведением служащих. Применяемые при этом правовые формы, методы и процедуры (конкурсный отбор, периодическая аттестация, стажировка, переподготовка, переквалификация и повышение квалификации служащих, кадровый резерв, урегулирование конфликта интересов) являются по своей сути правовыми способами организации движения трудовых ресурсов, обеспечения их эффективного использования, а возникающие при этом организационно-служебные правоотношения – отношениями по организации труда и управлению трудом.<sup>1</sup>

Исходным моментом кадровой работы в организации подбора кадров на муниципальной службе должно являться кадровое планирование, определяемое как процесс обеспечения муниципального органа необходимым количеством квалифицированного персонала, принятым на нужные должности в нужное время. С помощью эффективного кадрового планирования можно «заполнить» вакантные позиции, а также уменьшить текучесть кадров, оценивая возможности карьеры специалистов в пределах организации.

К сожалению, на сегодняшний день на муниципальной службе определение потребности в персонале – одна из самых малопроработанных сторон проблемы кадрового планирования. Точно определить потребность в кадрах могут лишь немногие властные структуры. Причина этого – отсутствие на государственном уровне четких, научно обоснованных критериев и методических рекомендаций по определению штатной численности персонала государственных и муниципальных органов.

В субъектах РФ принимаются целевые программы развития государ-

---

<sup>1</sup>Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург: Издательский дом УрГЮА, 2005. С. 150.

ственной и муниципальной службы (Псковская, Ивановская, Владимирская, Свердловская и др.) и концепции кадровой политики (республики Бурятия и Тыва), в которых предусматривается определение оптимальных размеров финансовых и материальных затрат на содержание управленческого аппарата посредством введения норматива численности, материальных и трудовых затрат; мониторинг и создание современной информационной сети в органах государственной власти и местного самоуправления, введение статистического учета и отчетности для проведения анализа качественного состава кадров по категориям и должностям. Но сами по себе концепции или целевые программы – это лишь программные документы, определяющие базовые цели, первоочередные и перспективные задачи кадровой работы.

Однако для эффективного решения этих задач необходимы научно разработанные, экономически обоснованные нормативы численности для каждого муниципального образования, которые зависят от многих факторов – вида муниципального образования (городское, сельское), численности проживающего на его территории населения, профиля основной деятельности (промышленность, сельское хозяйство), бюджетной обеспеченности. В основу определения штатной численности должен быть положен принцип многокритериевого измерения. В системе муниципального управления действуют разные по своему профилю органы и структурные подразделения (экономические, социальные, жилищно-коммунальные и другие службы). Поэтому в отношении каждого из них критерии определения штатной численности будут различны. В некоторых регионах разработаны нормативы численности некоторых служб. Например, в Хабаровском крае разработан «Порядок расчета норматива численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, осуществляющих государственные полномочия Хабаровского края по предоставлению отдельных гарантий прав граждан в области образования» (постановление Правительства края от 29 декабря 2007 г. № 268-пр), «О нормативе численности муниципальных служащих органов местного самоуправления края, выполняющих функции по опеке и попечительству» (постановление Правительства Хабаровского края от 26 ноября 2007 г. № 222-пр).

Численность аппарата администраций муниципальных образований корректнее всего привязать к численности населения, проживающего в границах муниципальной территории. В этом случае могут быть разработаны некие типовые («нормативные») структуры аппаратов по городским и сельским территориям с определенной численностью наличного насе-

ления, а далее на их основе с учетом поправочных коэффициентов (на увеличение или понижение численности населения территории) произведен перерасчет численного состава аппаратов администраций по другим муниципальным образованиям региона. Например во Владимирской области принято постановление губернатора от 9 декабря 2005 г. № 708 «О примерных структурах местных администраций муниципальных образований Владимирской области», в котором рекомендовано главам муниципальных образований области – городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений – при утверждении структуры местной администрации муниципального образования руководствоваться примерными структурами, изложенными в приложениях к данному постановлению губернатора области, исходя из возможностей бюджета муниципального образования и предельных нормативов размеров фонда оплаты труда.

Необходимо в данном случае учитывать и такие факторы, как соотношение городского и сельского населения муниципального образования, если в рамках одной территории присутствует одновременно и городская и сельская инфраструктура, а возможно, и другие показатели.

В некоторых регионах нормативными актами субъектов РФ утверждаются предельные нормативы численности органов местного самоуправления. Например, в Курганской области постановлением Правительства от 21 апреля 2008 г. № 153 «Об утверждении на 2008 год нормативов формирования расходов бюджетов муниципальных образований Курганской области на содержание органов местного самоуправления» установлены нормативы формирования расходов местных бюджетов на содержание органов местного самоуправления (без учета расходов на исполнение переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий), в том числе:

- на оплату труда с начислениями депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих,

- на другие расходы по содержанию органов местного самоуправления, включая расходы на оплату труда работников.

Установлена применяемая для расчета норматива на оплату труда штатная численность депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих муниципальных образований.

Органам местного самоуправления муниципальных образований Кур-



ганской области рекомендовано учитывать указанные нормативы при подготовке изменений в местные бюджеты на 2008 год в качестве предельных объемов расходов на содержание органов местного самоуправления.

Одним из приоритетных направлений формирования кадровой политики в органах местного самоуправления и главной целью кадровой работы в муниципальном образовании является формирование кадрового состава муниципальных служащих, способного по своим личным и профессиональным качествам решать вопросы местного значения. И важной составляющей этой работы является отбор кадров, формирование кадрового резерва.

Законодательство Российской Федерации предусматривает две основные формы поступления на муниципальную службу: в порядке назначения и на основании конкурса.

В том и другом случае должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

Реестры должностей муниципальной службы утверждаются законами субъектов РФ. Так, в Ленинградской области действует Областной закон от 11 марта 2008 г. № 14 «О правовом регулировании муниципальной службы в Ленинградской области», которым утвержден реестр должностей муниципальной службы в Ленинградской области; в Башкортостане – закон от 23 декабря 2005 г. № 259-3 (с последующими изменениями) «О реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан»; в Красноярском крае – закон от 27 декабря 2005 г. № 17-4354 (с последующими изменениями) «О реестре должностей муниципальной службы»; в Свердловской области принят закон от 14 июня 2005 г. № 49-ОЗ (с последующими изменениями) «О реестре должностей муниципальной службы, учреждаемых в органах местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, и в муниципальных органах, не входящих в структуру органов местного самоуправления этих муниципальных образований».

Необходимо иметь в виду, что конкретные муниципальные должно-

сти муниципальной службы в конкретных муниципальных образованиях могут быть учреждены путем издания нормативных актов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. Однако должности муниципальной службы могут создаваться только на основе реестра таких должностей, утвержденного законом субъекта РФ.

Поэтому муниципальные образования вправе не предусматривать у себя создание некоторых должностей, указанных в Реестре, но не могут учреждать должности, которые Реестром не предусмотрены.

Назначение на должность муниципальной службы производится в порядке, определенном конституцией (уставом) субъекта РФ, уставом муниципального образования, в соответствии с федеральным и региональным законодательством о муниципальной службе.

Основными задачами конкурсного отбора претендентов для работы в органах местного самоуправления являются:

- формирование высокопрофессионального кадрового состава муниципальных органов;
- обеспечение права граждан на равный доступ к муниципальной службе.

Конкурс объявляется при наличии в муниципальных органах вакантных должностей муниципальной службы и осуществляется среди граждан, подавших заявление об участии в нем. Он проводится конкурсными комиссиями, создаваемыми в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (например, Положение «О порядке создания конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы», утвержденное решением Думы городского округа Красноуфимск от 27 апреля 2006 г. № 31/1, «Положение о конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных муниципальных должностей муниципальной службы в городском округе Верхняя Пышма», утвержденное решением Думы муниципального образования Верхняя Пышма от 29 сентября 2005 г. № 15/4, Положение «О конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в органах местного самоуправления Кировградского городского округа», утвержденное решением Думы Кировградского городского округа от 14 мая 2008 г. № 37, и др.)

Решение конкурсной комиссии является основанием для издания акта о замещении лицом, победившим в конкурсе, соответствующей должности государственной или муниципальной службы.

Конкурсный отбор кандидатов на замещение должностей в органах муниципального управления осуществляется посредством выявления профессиональных, деловых и личностных качеств претендентов и предполагает на основе их сравнения определение наиболее достойных из кандидатов для назначения на вакантные должности.

После принятия ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» во многих муниципальных образованиях Свердловской области приняты нормативные акты (либо внесены изменения с учетом новых положений в уже изданные), регулирующие проведение конкурсов на вакантные должности муниципальной службы, а также порядок формирования кадровых резервов для замещения вакантных должностей муниципальной службы.

Один из наиболее значимых элементов системы управления муниципальной службой, позволяющий реализовать конституционное право граждан на равный доступ к муниципальной службе, – кадровый резерв. Он представляет собой скомплектованную на основе индивидуального отбора группу муниципальных служащих, обладающих необходимыми профессиональными, морально-этическими и деловыми качествами и отвечающих установленным квалификационным требованиям.

Законодательную основу формирования и использования кадрового резерва муниципальной службы составляют федеральные законы (Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), а также законодательные акты субъекта Российской Федерации, на территории которого находится данное муниципальное образование. Чаще всего это региональные законы о муниципальной службе (Закон Республики Дагестан от 11 марта 2008 г. № 5 «О муниципальной службе в Республике Дагестан», Закон Владимирской области от 30 мая 2007 г. № 58-ОЗ «О муниципальной службе во Владимирской области» и др.).

Президент РФ Д.Медведев поставил задачу сформировать общероссийский резерв эффективных управленческих кадров – единую общедоступную базу данных о лучших специалистах на всех трех уровнях: муниципальном, региональном и федеральном. Кроме того, Президент указал на необходимость создания единой системы кадрового мониторинга и информации о вакансиях, а также гибкой, ориентированной на рынок труда системы образования. Одной из задач государства было так-

же названо создание общих подходов к формированию резерва и процедуры конкурсного отбора.

По итогам совещания по формированию резерва управленческих кадров, проведенного 23 июля 2008 г., 25 августа 2008 г., Президентом Российской Федерации издан Указ № 1252 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров», согласно которому в целях выработки государственной политики в области формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров образована Комиссия при Президенте Российской Федерации. Указом Президента РФ утверждено Положение, определяющее основные задачи Комиссии, ее полномочия, а также утвержден ее состав. Так, в частности, установлено, что Комиссия для решения возложенных на нее задач имеет право запрашивать необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также организаций, создавать по отдельным вопросам рабочие группы из числа представителей указанных органов, а также организаций, ученых и специалистов. В задачи Комиссии входит также и подготовка предложений Президенту, касающихся выработки государственной политики в области формирования кадрового резерва управленческих кадров в Российской Федерации. Также члены Комиссии будут координировать деятельность органов власти и местного самоуправления по вопросам, связанным с отбором, подготовкой, переподготовкой и выдвижением участников «Программы формирования резерва управленческих кадров».

Кроме того, Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев утвердил перечень поручений от 1 августа 2008 г. Пр-1573, в котором Правительству Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации поручается

во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований и Общественной палатой Российской Федерации обеспечить разработку и внедрение Программы формирования резерва управленческих кадров, имея, в частности, в виду:

- определение приоритетных сфер экономики, государственного и муниципального управления для модернизации управления в этих сферах и отбор лиц с учетом профессиональных стандартов для участия в Программе;

- выработку методик отбора, подготовки, переподготовки и выдвижения участников Программы;
- формирование базы данных участников Программы и базы данных о вакансиях;
- проведение периодической ротации участников Программы с учетом достигнутых ими результатов работы и возрастного ценза;
- предоставление участникам Программы грантов и использование иных форм материальной поддержки;
- определение учебных заведений для подготовки и переподготовки участников Программы и предоставление этим учебным заведениям государственной поддержки в различных формах.

Высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации рекомендовано не позднее 1 марта 2009 г. создать резерв управленческих кадров субъекта Российской Федерации.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации от 1 августа 2008 г. Пр-1573 по формированию резерва управленческих кадров Свердловской области, Плана мероприятий по выполнению поручений Президента Российской Федерации от 1 августа 2008 г. Пр-1573 по формированию резерва управленческих кадров Свердловской области, утвержденного Распоряжением Губернатора Свердловской области от 3 сентября 2008 г. № 95-РГ «Об утверждении Плана мероприятий по выполнению поручений Президента Российской Федерации от 1 августа 2008 г. Пр-1573 по формированию резерва управленческих кадров Свердловской области», Указом Губернатора Свердловской области от 14 ноября 2008 г. № 1185-УГ утверждено «Положение о резерве управленческих кадров Свердловской области», основными задачами которого являются:

- реализация права граждан на свободу труда, включая право на труд, участие в управлении делами государства и муниципальных образований и на должностной рост;
- обеспечение эффективности использования управленческих кадров, своевременного замещения вакантных должностей квалифицированными специалистами;
- реализация принципа профессионализма и компетентности управленческих кадров, содействие их профессиональному и должностному росту, стимулирование повышения профессионализма управленческих кадров, служебной активности.

Указом Губернатора Свердловской области от 18 ноября 2008 г. № 1204-УГ «О конкурсе на включение в резерв управленческих кадров Свердловской области» образована конкурсная комиссия по проведению конкурсов на включение в резерв управленческих кадров Свердловской области, утвержден ее состав, а также Положение о порядке проведения конкурса.

В законах субъектов Российской Федерации устанавливаются, как правило, общие положения о кадровом резерве муниципальной службы. Так, например, в Законе г. Москвы от 24 марта 2004 г. № 15 «О муниципальной службе в городе Москве» вопросам кадрового резерва посвящена отдельная статья (ст. 17.1), в которой закрепляется, что резерв кадров муниципальных служащих формируется ежегодно для замещения главных, ведущих и старших муниципальных должностей в органах местного самоуправления и является основным источником кадров для замещения указанных должностей. В резерв кадров включается муниципальный служащий, отвечающий квалификационным требованиям, предъявляемым при замещении соответствующей муниципальной должности. В резерв кадров может включаться лицо, не являющееся муниципальным служащим, отвечающее квалификационным требованиям, предъявляемым при замещении соответствующей муниципальной должности. Резерв кадров на текущий год утверждается распоряжением руководителя органа местного самоуправления не позднее 1 февраля текущего года. К резерву кадров прилагается справка из личного дела лица, включенного в резерв кадров, а для муниципального служащего – также отзыв о его служебной деятельности и копия аттестационного (экзаменационного) листа.

На уровне конкретного муниципального образования положение о кадровом резерве утверждается муниципальным правовым актом. Такие муниципальные правовые акты могут приниматься, например, городской или районной администрацией (постановление администрации города Барнаула от 29 января 2007 г. № 167 «Об утверждении Положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы города Барнаула», городской думой, советом, собранием (решение Пензенской городской Думы от 20 декабря 2007 г. № 865-42/4 «Об утверждении Положения о порядке формирования и работы кадрового резерва на замещение вакантных должностей муниципальной службы в городе Пензе», решение Думы городского округа Верхнее Дуброво Свердловской области от 21 августа 2008 г. № 73 «Об утверждении Положения о порядке формирования кадрового резерва для замещения ва-

кантных должностей муниципальной службы в городском округе Верхнее Дуброво» и др.).

Некоторые муниципальные образования по аналогии с законодательством о государственной гражданской службе предусматривают конкурсный порядок формирования кадрового резерва (Камышловский городской округ – «Положение о порядке формирования кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы в Камышловском городском округе», утвержденное решением Думы Камышловского городского округа от 24 апреля 2008 г. № 59, Артемовский городской округ – «Положение о формировании кадрового резерва для замещения вакантных муниципальных должностей муниципальной службы администрации Артемовского городского округа», утвержденное постановлением главы Артемовского городского округа от 26 апреля 2007 г. № 400, а также «Положение о формировании кадрового резерва для замещения вакантных муниципальных должностей муниципальной службы руководителей органов местного самоуправления Артемовского городского округа», утвержденное решением Думы Артемовского городского округа от 31 мая 2007 г. № 140.

Однако это не единственный способ формирования кадрового резерва. Во многих муниципальных образованиях он формируется как по результатам конкурса, так и путем проведения других отборочных мероприятий, а также по результатам аттестации.

Положением «О порядке формирования кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы в Сосьвинском городском округе», утвержденным решением Думы Сосьвинского городского округа от 21 августа 2008 г. № 65, кадровый резерв формируется ежегодно на основе результатов соответствующих отборочных мероприятий, в том числе конкурса на включение в состав кадрового резерва, с учетом прогноза текущей и перспективной потребности в персонале органов местного самоуправления Сосьвинского городского округа. Кадровый резерв на замещение должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления Сосьвинского городского округа формируется из числа:

- 1) муниципальных служащих;
- 2) руководителей и специалистов предприятий и учреждений Сосьвинского городского округа;
- 3) лиц, включенных в состав перспективного кадрового резерва (на-

пример, из числа студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования, обучающихся по специальности, совпадающей со специализацией должностей муниципальной службы, и прошедших соответствующие отборочные мероприятия);

4) лиц, прекративших полномочия и (или) уволенных с муниципальной службы;

5) лиц, принимавших участие и не победивших в конкурсах на замещение вакантных должностей муниципальной службы, но показавших высокие результаты в ходе конкурсного отбора.

Согласно «Положению о кадровом резерве на муниципальной службе Красненского района Белгородской области», утвержденному постановлением главы местного самоуправления района от 28 января 2008 г. № 7, муниципальный служащий включается в кадровый резерв вне конкурса в следующих случаях:

а) при замещении на определенный срок полномочий должности муниципальной службы категорий «руководители» и «помощники»;

б) на основании решения аттестационной комиссии о включении муниципального служащего в кадровый резерв для замещения вакантной должности муниципальной службы в порядке должностного роста.

Согласно закону Санкт-Петербурга от 15 февраля 2000 г. № 53-8 (с последующими изменениями) «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Санкт-Петербурге», по результатам аттестации аттестационная комиссия вправе внести на рассмотрение руководителя органа местного самоуправления рекомендации о включении муниципального служащего в кадровый резерв для замещения вышестоящей должности муниципальной службы.

«Положением о муниципальной службе в Альметьевском муниципальном районе Республики Татарстан», утвержденным решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 4 апреля 2008 г. № 229, включение в кадровый резерв может производиться по результатам аттестации муниципального служащего с учетом рекомендации аттестационной комиссии.

Как правило, в правовых актах о формировании кадровых резервов предусматривается, что при решении вопроса о назначении на конкретную должность муниципальной службы по результатам проведения конкурса лица, включенные в состав кадрового резерва на замещение указанной должности муниципальной службы, при прочих равных условиях обладают преимуществом по отношению к другим конкурсантам.



Создание кадрового резерва должно обеспечить непрерывность, преемственность и эффективность деятельности органов муниципального образования.

Структура кадрового резерва обусловлена особенностями и спецификой каждого конкретного органа муниципального образования. В органе муниципального образования кадровый резерв формируется, как правило, по группам должностей. На каждую должность, предусмотренную штатом, в резерв подбирается обычно не менее двух человек.

Также можно было бы выделить несколько типологий кадрового резерва – по виду профессиональной деятельности (экономическая, юридическая, технологическая и д.т.), скорости замещения должностей (при определении численности кадрового резерва учитывается как текущая, так и перспективная потребность в кадрах), уровню подготовленности и т.д.

Планируя кадровый резерв по виду профессиональной деятельности, было бы целесообразным иметь в виду, что лица, включенные в кадровый резерв по данному принципу, имеют возможность поступать на службу не только в тот муниципальный орган, в котором первоначально был объявлен конкурс, но и в другие органы и службы, где будут вакансии по данной профессии, специальности.

Текущие потребности определяются наличием вакантных должностей в связи с увольнением, временным длительным отсутствием муниципального служащего (отпуск по уходу за ребенком, длительные командировки и т.п.), назначением муниципального служащего на вышестоящую должность, переводами и иными случаями внутреннего движения кадров.

Перспективная потребность выявляется на период примерно от двух до четырех лет на основе прогноза развития структурных подразделений и кадровой политики администрации муниципального образования.

В Положении о кадровом резерве может устанавливаться также порядок формирования кадрового резерва на замещение должностей руководителей муниципальных предприятий и учреждений муниципального образования («Положение о формировании кадрового резерва для замещения вакантных муниципальных должностей муниципальной службы руководителей органов местного самоуправления Артемовского городского округа», утвержденное решением Думы Артемовского городского округа от 31 мая 2007 г. № 140).

Персональный состав кадрового резерва определяется списками кадрового резерва, утверждаемыми обычно главой муниципального образования. Списки кадрового резерва составляются отдельно для замещения

муниципальных должностей муниципальной службы и для замещения должностей руководителей муниципальных предприятий, учреждений.

Для зачисления в резерв муниципальной службы гражданин представляет необходимые документы (личное заявление, анкету либо листок по учету кадров, копию трудовой книжки, заверенную нотариально или кадровой службой по месту работы, копии документов, подтверждающих соответствие профессионального образования квалификационным требованиям, и др.). Кандидат для зачисления в резерв муниципальной службы предупреждается о том, что в процессе изучения сведений, сообщенные им, могут быть проверены.

При отборе в кадровый резерв могут использоваться различные формы и методы изучения кандидатур, как-то:

- ознакомление с документами, характеризующими работника;
- отзывы руководителей, сотрудников, людей, знающих кандидата в кадровый резерв по совместной работе и по месту жительства;
- результаты его служебной аттестации;
- проведение психологической диагностики;
- проведение собеседования;
- подготовка кандидатом реферата по вопросам предстоящей деятельности и др.

По итогам изучения документов кандидата, результатам собеседования составляется заключение, в котором должен содержаться вывод о возможности (невозможности) зачисления в резерв кадров на муниципальные должности.

На основании мотивированного заключения о пригодности (непригодности) кандидата глава муниципального образования города принимает распоряжение о зачислении (отказе в зачислении) его в резерв кадров на муниципальные должности.

Включение в кадровый резерв производится, как правило, на определенный срок.

Учет кадрового резерва осуществляется посредством ведения списков кадрового резерва, личных дел и других документов по учету кадров, определенных Положением о кадровом резерве.

Формы работы с кадровым резервом разнообразны. Это и направление на учебу для получения дополнительного высшего профессионального образования по соответствующей специализации в высших учебных заведениях; обучение на курсах повышения квалификации по требуемому профилю; привлечение кандидата к подготовке проектов распоряжений,

постановлений, проектов городских или региональных программ (концепций) развития отрасли или региона и других нормативных документов; проведение стажировок на руководящих должностях; исполнение обязанностей руководителей во время их отсутствия, а также разовые поручения, задания организационного, аналитического характера, выполнение которых связано с работой по будущей руководящей должности. Как правило, работа с лицами, включенными в кадровый резерв, организуется в соответствии с годовыми и перспективными планами практической подготовки кадрового резерва, а также с планами индивидуальной подготовки гражданина, включенного в кадровый резерв.

Теоретическое обучение кадрового резерва должно осуществляться прежде всего в рамках государственного (муниципального) заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных (муниципальных) служащих, а также путем самообразования.

Исключение из списков кадрового резерва, как правило, производится в случаях:

- назначения на соответствующую должность муниципальной службы в порядке должностного роста;
- достижения предельного возраста пребывания на муниципальной службе;
- письменного заявления лица, состоящего в резерве;
- наступления и (или) обнаружения обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу или прохождению им муниципальной службы;
- по истечении срока нахождения в резерве;
- сокращения муниципальной должности муниципальной службы и т.д.

Решение об исключении из кадрового резерва оформляется по общему правилу распоряжением руководителя органа муниципального образования.

Деятельность кадровой службы по кадровому планированию, отбору кадров и работе с кадровым резервом имеет огромное значение. Но не менее важными в кадровой работе по формированию кадрового состава являются и такие функции кадровой службы, как периодическая аттестация, стажировка, переподготовка, переквалификация и повышение квалификации служащих, расстановка и ротация кадров, урегулирование конфликта интересов, которые требуют отдельного и более детального рассмотрения.

## Судебный нормоконтроль: обзор публикаций в периодической печати

*О.В. Симаков,*

*консультант секретариата*

*Уставного Суда Свердловской области*

Особенности осуществления судами полномочий по нормоконтролю, обусловленные различиями в статусах судов, закреплённом за ними объёме полномочий и их характере, порядке судопроизводства, юридической природе судебных решений, делают эту область отношений интересной для изучения.

Исследованию проблем нормоконтроля в полномочиях судебных органов посвящены работы О.В. Брежнева, А.А. Девликамова, Г.Н. Жилина, А.Я. Курбатова, Л.В. Лазарева, В.М. Лебедева, С.Э. Несмеяновой, А. Павлушиной, Т.В. Паршиной, Ю.В. Маранц, В. Жуйкова, Д.Ю. Исайкина, Р.Е. Качанова, А.Я. Курбатова, А.В. Нестерова, С.Г. Павликова, И.В. Пановой, Е.С. Подергина, В. Радченко, К.А. Сасова, В.Н. Яценко, Ю.В. Сергеева, П.А. Скобликова, И.В. Сухининой, Ю. Тихомирова и других.

Например, А.А. Девликамовым рассмотрена проблема самостоятельности судебной власти в субъектах Федерации, наличие в них системы судебной власти. Автором подчеркивается необходимость обеспечения взаимообусловленности и взаимосвязи с федеральной судебной властью, в связи с чем предлагается ряд мер, среди которых – установление приоритетных нормативных актов и возможность пересмотра решений судов субъектов Федерации<sup>1</sup>.

Большое внимание в юридической литературе уделяется разрешению **проблемы разграничения компетенции в сфере нормоконтроля между существующими звеньями судебной системы**. Так, отмечая положительное значение для становления сильной и независимой судебной власти, которое оказало введение конституционного судопроизводства, Г.А. Жилин говорит о том, что «раздробленность судебной системы на три самостоятельных звена – конституционные (уставные), арбитражные и суды общей юрисдикции отрицательно влияет на полноту, доступность и равную возможность судебной защиты»<sup>2</sup>. Свою позицию автор мотивирует тем, что «большинство дел, в зависимости от особенностей

субъектов, их волеизъявления и постановки спорного вопроса, могут рассматриваться как судами общей юрисдикции, так и конституционными (уставными) судами». Проблема законодательного разграничения компетенции по разрешению дел, связанных с абстрактным нормоконтролем, рассматривалась Лебедевым В.М., Лазаревым Л.В., Яценко В.Н., Сасовым К.А., Сергеевым Ю.В. Вопросам разграничения полномочий судов в сфере нормоконтроля посвящена статья С.Э. Несмеяновой<sup>3</sup>. Комментируя Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», Ю.В. Маранц выделила критерии разграничения компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, арбитражных судов, судов общей юрисдикции и уставных судов в нормоконтроле<sup>4</sup>.

Заслуживают внимания **исследования особенностей нормоконтроля, осуществляемого различными ветвями судебной власти**. Вопросы участия судов общей и арбитражной юрисдикции в осуществлении конституционного контроля разрабатывались Г.А. Жилиным, В. Жуйковым, Л. Лазаревым, Д.Ю. Исайкиным, Р. Качановым, Н.А. Петровой.

В частности, в статье Л. Лазарева содержится анализ постановления Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. о пределах действия закона «О прокуратуре Российской Федерации» и других законов, регламентирующих полномочия судов по нормоконтролю. Им также рассмотрены полномочия арбитражных судов и судов общей юрисдикции в сфере нормоконтроля, способы преодоления коллизий нормативных правовых актов<sup>5</sup>. Предметом диссертационной работы Д.Ю. Исайкина были избраны правовые нормы, регулирующие осуществление судами общей юрисдикции контроля «за соответствием Конституции РФ и законам нормативных правовых актов и практика применения этих норм»<sup>6</sup>.

Разработкой актуальных проблем судебного конституционного контроля занимались Н.С. Бондарь, Е.В. Болдырева, О.В. Брежнев, Ф. Быдлински, Н.В. Габараева, А.В. Зиновьев, Н. Зыкова, С.А. Кажлаев, А.М. Кальяк, В. Кряжков, Л. Лазарев, Ю.В. Маранц, Н.А. Марокко, С.Э. Несмеянова, М.А. Митюков, И.Ю. Остапович, С.Г. Павликов, А. Павлушина, А.А. Петров, Т.Я. Хабриева, Г.Ф. Ручкина, К.А. Сасов, Ю.В. Сергеев, А.В. Чаптыков. В числе работ этих авторов можно отметить статью Е.В. Болдыревой, где раскрывается предназначение судебного конституционного контроля, его цели, задачи и функции в субъектах федеративных государств (ФРГ, США и РФ)<sup>7</sup>. О видах контроля, осуществляемых в европейской модели конституционного судопроизводства, говорится в статье О.В. Брежнева<sup>8</sup>. К вопросу о содержании судеб-

ного конституционного контроля обращается С.А. Татаринов<sup>9</sup>. Проблема тождества между категориями «судебный конституционный контроль» и «специализированный конституционный надзор», рассмотрена в работе И.Ю. Остапович<sup>10</sup>. Н.С. Бондарь проводит анализ деятельности Европейского суда в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ<sup>11</sup>. В статье Н. Зыковой обозначены проблемы организации деятельности Конституционного Суда РФ по осуществлению конституционного контроля и предложены меры по повышению его эффективности<sup>12</sup>. Предложение о необходимости уточнения сферы действия решений Конституционного Суда РФ изложено в статье А.М. Кальяк<sup>13</sup>. По мнению автора, в ст. 87 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» следует установить обязанность Конституционного Суда прямо указывать на не соответствующие Конституции и утрачивающие силу правовые акты в итоговом решении по делу о нормоконтроле.

Исследования **организации и деятельности органов конституционного контроля на региональном уровне** представлены работами О.В. Брежнева, В.В. Гошуляк, Е.В. Гриценко, И.Г. Дудко, М. Ибрагимовой, С.А. Кажлаева, А.В. Куликова, О.Б. Мироновского, С.Г. Павликова, В. Кряжкова, Е.С. Подергина, М.С. Саликова, Ш.Ш. Ягудина.

В отдельных работах освещаются **проблемы правосубъектности лиц, оспаривающих легитимность нормативных правовых актов**. По вопросам правового регулирования круга субъектов права на обращение в Конституционный Суд РФ в порядке конкретного нормоконтроля пишет А.В. Чаптыков<sup>14</sup>. Проблемы, связанные с полномочиями прокурора по оспариванию незаконных муниципальных правовых актов, затрагивают Л. Петрова, Е. Кобзарева, С. Манакова<sup>15</sup>.

Важное направление исследований – **коллизии в праве**. Этими вопросами интересовались А.Я. Курбатов, В.Н. Яценко и др. Например, анализ **понятия и видов коллизий в праве** содержится в работе А.Я. Курбатова<sup>16</sup>. Им дано понятие коллизий в праве; причины их появления; виды коллизий и коллизионных норм; виды правовых принципов; общеправовые принципы разрешения коллизий; последовательность применения принципов разрешения коллизий в праве; о приоритете кодифицированных актов; отличие общеправовых принципов разрешения коллизий от приемов нормотворческой техники; порядок разрешения коллизий в праве.

О **причинах появления коллизий** размышляли В.Г. Анненкова<sup>17</sup>, М.В. Глигич-Золотарева<sup>18</sup>, Т.Я. Хабриева<sup>19</sup>. По мнению А. Бланкенагель,

одной из причин дефекта правовых норм являются не урегулированные федеральным законодателем отношения Федерации и субъекта в области правотворчества, неясность в сфере определения полномочий<sup>20</sup>.

Проблематикой устранения дефектов в праве занимались Ю.А. Тихомиров, О.А. Дворникова, Н.Е. Егорова и др., В.В. Антонова, М.С. Матейкович, Н.В. Габараева, В. Жуйков, В. Кажлаев, А.А. Петров, Г.Ф. Ручкина, Я. Семенова, Е.В. Скурко, В.А. Черепанов, В.В. Денисенко. Так, В.В. Антонова указывает на значимость роли судов конституционной юстиции в разрешении политических споров<sup>21</sup>. В статье В.В. Денисенко акцентируется внимание на механизме разрешения коллизий правовых актов<sup>22</sup>.

---

<sup>1</sup>Девликамов А.А. Проблемы реализации принципа судебного федерализма в конституционном устройстве Российской Федерации // Право и политика. 2008. № 2.

<sup>2</sup>Жилин Г. Защита прав человека в гражданском судопроизводстве // Рос. юстиция. 1998. № 1.

<sup>3</sup>Несмеянова С.Э. Вопросы разграничения полномочий судов в сфере нормоконтроля // Рос. юрид. журнал. 2004. № 3.

<sup>4</sup>Маранц Ю.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации». ЗАО «Юстицинформ», 2006.

<sup>5</sup>Лазарев Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ//Российская юстиция. 2001. № 2.

<sup>6</sup>Исайкин Д.Ю. Суды общей юрисдикции как субъекты конституционного контроля: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2006.

<sup>7</sup>Болдырева Е.В. Предназначение судебного конституционного контроля в субъектах федеративных государств (на примере США, ФРГ и РФ) // Конституционное правосудие. 2007. № 11.

<sup>8</sup>Брежнев О.В. Правовая природа конституционного суда как судебного органа конституционного контроля // Гос. власть и местное самоуправление. 2008. № 6.

<sup>9</sup>Татаринов С.А. К вопросу о содержании судебного конституционного контроля в деятельности Конституционного Суда РФ // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 3.

<sup>10</sup>Остапович И.Ю. Специализированный конституционный контроль и надзор // Российский юридический журнал. 2008. № 3.

<sup>11</sup>Бондарь Н.С. Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ//Журнал российского права. 2006. № 6.

<sup>12</sup>Зыкова Н. Структура Конституционного Суда Российской Федерации: актуальные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11.

<sup>13</sup>Кальяк А. М. О сфере действия решений Конституционного Суда России по делам о нормоконтроле // Гос. власть и местное самоуправление. 2006. № 8.

<sup>14</sup>Чаптыков А.В. Субъекты права на обращение в Конституционный Суд РФ в порядке конкретного нормоконтроля // Гос. власть и местное самоуправление. 2005. № 4.

<sup>15</sup>Петрова Л., Кобзарева Е, Манакова С. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности на муниципальном уровне // Законность. 2008. № 11.

<sup>16</sup>Курбатов А.Я. Порядок разрешения коллизий в российском праве // СПС Консультант Плюс (подготовлен для СПС). 2006.

<sup>17</sup>Анненкова В.Г. Проблемы обеспечения единства российского правового пространства // Гос. власть и местное самоуправление. 2005. № 4.

<sup>18</sup>Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9.

<sup>19</sup>Хабриева Т.Я. Российская конституция и эволюция федеративных отношений//Государство и право. 2004. № 8.

<sup>20</sup>Бланкенгель Александр. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации //Сравнительное конституционное обозрение. 2007. №1. ( Дайджест «Акты конституционного правосудия субъектов РФ» № 2, 2008)

<sup>21</sup>Антонова В.В. Конституционно-уставное регулирование субъектов РФ в конституционной системе Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11.

<sup>22</sup>Денисенко В.В. Коллизии правовых актов: сущность и разрешение // Правоведение. 2007. № 3.

## ВЕСТНИК УСТАВНОГО СУДА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ № 1(10)

Ответственный за выпуск Т.А. Дрябина.

Уставный Суд Свердловской области  
620075, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, 19.

Подписано в печать 10.04.2009. Формат 60x84/16 . Гарнитура PeterburgC.  
Бумага офс. Печать RIZO. Усл. печ. л. 8,37. Тираж 300 экз.