

М.А. Комлев, Е. Г. Делегеоз

*Санкт-Петербургский государственный экономический университет, г. Санкт-Петербург,
Российская Федерация*

НЕКОТОРЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ РЕШЕНИЙ КС РФ

Аннотация. В статье анализируются проблемы института главы муниципального образования, которые отражены в решениях Конституционного Суда РФ. Предложены возможные пути разрешения проблем формирования органов местного самоуправления. Обосновывается значение учета практики конституционных споров в формировании муниципального законодательства.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, конституционное правосудие, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, представительный орган муниципального образования, муниципальные выборы.

М.А. Komlev, E. G. Delegeoz

St. Petersburg State University of Economics, Saint-Petersburg, the Russian Federation

SOME CONSTITUTIONAL ASPECTS OF MUNICIPAL LEGAL RELATIONS THROUGH THE PRISM OF DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article analyzes the problems of the institution of the head of the municipality, which are reflected in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. Possible ways of solving the problems of formation of local self-government bodies are proposed. The importance of taking into account the practice of constitutional disputes in the formation of municipal legislation is substantiated.

Keywords: The Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional justice, local self-government bodies, the head of the municipality, the representative body of the municipality, municipal elections.

Введение

Интерес к правовым проблемам формирования органов местного самоуправления справедливо обоснован. Это наиболее приближенные к населению формы власти, в компетенцию которых законом заложена идея вопросов местного значения – вопросов, от последовательного и регулярного решения которых зависит благосостояние на местах.

С другой стороны, законодательство о местном самоуправлении, несмотря на долгий путь от принятия Конституции РФ в 1993 г. и принятия профильного закона в 2003 г. до проведения конституционной реформы в 2020 г., остается сравнительно проблемной областью права.

Учитывая, что органы местного самоуправления представляют собой форму конституционного выражения прав граждан на местное самоуправление, а также выступают главным инструментом и механизмом в решении местных вопросов, крайне важно достичь такого правового регулирования, которое бы в наибольшей степени отвечало требованиям Конституции РФ и потребностям сегодняшнего дня.

Особое место в этом вопросе занимает Конституционный Суд РФ. За его 30-летнюю практику было рассмотрено множество споров по делам о формировании органов местного самоуправления. Вынесено значительное количество знаковых решений, в которых отражены юридические проблемы местного самоуправления России в различных их аспектах: с точки зрения требований международного и национального права, с ретроспективной точки зрения, а также перспектив будущего развития.

Среди избранных решений Конституционного Суда РФ по проблемам формирования органов местного самоуправления можно выделить следующие: Постановление от 15 января 1998 года № 3-П/1998, Постановление от 29 ноября 2004 года № 17-П/2004, Постановление от 18 мая 2011 года № 9-П/2011, Постановление от 7 июля 2011 года № 15-П/2011 и др.

Объектом непосредственного изучения в данной статье стали два решения Конституционного Суда РФ. Во-первых, Постановление от 27.06.2013 N 15-П, в котором поднимается вопрос необходимости соблюдения частных и публичных интересов в процессе удаления главы муниципального образования (далее – МО) в отставку. Во-вторых, Постановление от 23.11.2021 N 50-П, в котором поднимается вопрос о применении нормы квалифицированного большинства при избрании главы МО из состава представительного органа МО.

Значение практики Конституционного Суда РФ заключается в анализе правовой позиции Суда и проблемных сторон применения норм муниципального законодательства, которые привели к нарушению прав на местное самоуправление в разрезе функционирования института главы МО.

Удаление главы МО в отставку: столкновение частных и публичных интересов

В Постановлении КС РФ от 27.06.2013 N 15-П примечательна сама ситуация, ставшая поводом для конституционного спора: заявитель, занимавший должность главы МО в Хабаровском крае, был удален в отставку решением представительного органа МО, но затем по решению суда общей юрисдикции восстановлен в должности.

Однако до вынесения судебного решения были назначены и проведены внеочередные муниципальные выборы главы МО, по результатам которых было избрано новое должностное лицо. Сложилась ситуация юридической неопределённости, при которой судебное решение не может быть исполнено, а лицо, оспорившее незаконное решение представительного органа МО, не может быть восстановлено в должности.

Конституционный Суд РФ при изучении данного казуса обращает внимание на то, что нормы Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131) об удалении главы МО в отставку (ч. 3 и 10 ст. 40) не коррелируют с требованиями избирательного законодательства относительно условий, порядка и сроков проведения внеочередных выборов.

Отсутствие юридического взаимодействия норм привело к столкновению двух конституционно значимых ценностей:

1. права на судебное обжалование, предполагающее полное и своевременное исполнение решения суда (как частный интерес удаленного в отставку главы МО);
2. непрерывности осуществления муниципальной власти и проведения выборов (как публичный интерес населения МО).

В тех нормативных рамках, которые установлены законодательством сегодня, нет механизма взаимосогласованной реализации указанных положений. Проведение муниципальных выборов в сроки, не учитывающие открытое судебное производство по вопросу фактической причины этих выборов (удаление в отставку), делает бессмысленным любой результат судебного обжалования и претворение в жизнь конституционного права на обращение в суд за защитой.

Необходимо учитывать и права жителей МО на своевременное формирование органов местного самоуправления, поскольку именно от них зависит решение вопросов местного значения.

Конституционный Суд РФ рекомендует законодателю привести правовое регулирование в порядок, не допускающий ситуации противопоставления законных интересов субъектов муниципальных правоотношений. Однако в настоящее время законодательных изменений в этом вопросе произведено не было, что не исключает повторение недопустимой коллизии и неопределенности.

Представляется, что разрешение данной ситуации в будущем с учетом соблюдения частных и публичных интересов может быть реализовано посредством применения комплексного подхода при формировании законодательного регулирования и введением бланкетных норм. Относительно последних сам Закон № 131 неоднократно ссылается на иные нормативные акты (например, в ст. 23), предполагая совместное действие норм.

Вероятным разрешением казуса может быть установление в Законе № 131 нормы, отсылающей к избирательному закону, который установит запрет на организацию и проведение внеочередных выборов при наличии открытого судебного производства об обжаловании решения представительного органа МО. Кроме того, следует учесть, что публичный интерес на непрерывность муниципальной власти в данном, исключительном случае должен быть поддержан сокращенным сроком судебного производства и своевременным исполнением судебного решения.

Избрание главы МО из состава представительного органа МО: проблема применения нормы квалифицированного большинства

Поводом Постановления от 23.11.2021 N 50-П стала жалоба депутатов МО «Литейный округ» (г. Санкт-Петербург) на измененные положения Устава МО относительно порядка избрания главы МО из состава представительного органа.

Поправки Устава были произведены в части:

1. замены простого большинства на квалифицированное большинство голосов.
2. отмены положения об избрании лица, набравшего «сравнительное» большинство в ситуации невозможности достичь требуемого уставом количества голосов.

В результате вновь избранный состав представительного органа, при наличии пропорционального большинства у депутатов одной из политических партий, не смог избрать главу МО на основе изменившейся нормы Устава. Отмененное положение об избрании лица, набравшего «сравнительное» большинство, привело к тому, что должность главы МО сохранило прежнее должностное лицо.

Конституционный Суд РФ разъяснил, что установление нормы избрания главы МО относится к исключительной компетенции МО и его представительного органа. При этом, признавая за простым большинством более демократический характер, Конституционный Суд отметил ряд негативных сторон нормы квалифицированного большинства.

Во-первых, затягивающееся решение об избрании главы МО при невозможности достичь требуемого количества голосов депутатов имеет своим последствием переизбрание главы предыдущего состава, что противоречит принципу сменяемости власти. Не исключается также ситуация, что этот депутат мог быть не избран в новый состав совета.

Во-вторых, ситуация «автоматического» переизбрания главы МО из предыдущего состава фактически лишает вновь избранный состав представительного органа полномочий по самостоятельному избранию главы МО. Такое правовое состояние может стать поводом для недопустимого злоупотребления и саботирования в рамках легального поля.

В-третьих, нивелируется значение выбора избирателей, делегирующих свою власть представительному органу, который не в состоянии определить из своего состава новую главу МО.

Указанные недостатки угрожают непрерывности муниципальной власти, влекут нарушение основ конституционного строя и конституционных принципов организации местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ рекомендовал создать специальные правила, регулирующие данную ситуацию в будущем. Представляется, что вариантом решения проблемы является принятие промежуточного регулирования. Например, избрания временного главы МО простым большинством, пока представительный орган не достигнет положительного результата по квалифицированной норме голосования. Однако и в этом случае возникают риски ситуации «пустого места», когда избрание главы МО по правилам новой нормы потеряет свое значение.

Заключение

Правовые проблемы института главы МО имеют своим происхождением неурегулированность законодательства. Это неоднократно отмечал КС РФ в своих решениях.

Став предметом конституционного производства эти проблемы были рассмотрены и оценены высшим судом страны. Решения, принятые по ним, содержат ценные рекомендации в части формирования муниципального законодательства с соблюдением конституционно-правовой природы местного самоуправления.

Однако действительность показывает, что законодатель редко обращается к практике конституционного правосудия, или попросту не считает необходимым вносить изменения в федеральное законодательство.

Подобная ситуация создает неприемлемые пробелы в реализации прав граждан на местное самоуправление, а оспариваемое положение делает неконституционным.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Российская газета», N 202, 08.10.2003.

2. Зорькин В.Д. Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2015. N 3. С. 1–5.

3. Медушевский.А. Конституционное правосудие как политический институт в системе разделения властей // Конституционный суд как гарант разделения властей: сб. докл. М.: Институт права и публично политики.2004. С.227-255.

4. О.Н. Кряжкова, О.Г. Подоплелова. Стратегия защиты в Конституционном Суде России: Практическое руководство // Москва: институт права и публичной политики, 2020. – 200 с. – (Серия «Современные конституционные исследования»). С. 114–117.

5. Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013–2015 годов) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_201240/ (дата обращения: 25.11.2021).

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 N 9-П // «Российская газета», N 119, 03.06.2011.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 N 15-П // «Российская газета», N 151, 12.07.2013.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.2021 N 50-П // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2021).

REFERENCES

1. On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended. from 01.07.2021) // «Rossiyskaya Gazeta», N 202, 08.10.2003.

2. Zorkin V.D. The Constitution lives in laws. Reserves for improving the quality of Russian legislation // Journal of Constitutional Justice. 2015. N 3. pp. 1-5.

3. Medushevsky.A. Constitutional justice as a political institution in the system of separation of powers // Constitutional Court as a guarantor of separation of powers: collection of dokl. M.: Institute of Law and Public Policy.2004. pp.227-255.

4. O.N. Kryazhkova, O.G. Podoplelova. Defense strategy in the Constitutional Court of Russia: Practical guide // Moscow: Institute of Law and Public Policy, 2020. - 200 p– - (Series "Modern Constitutional Studies"). pp. 114-117.

5. Constitutional and legal aspects of improving rule-making activities (based on the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation 2013-2015) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_201240/ (accessed: 11/25/2021).

6. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18.05.2011 N 9-P // "Rossiyskaya Gazeta", N 119, 03.06.2011.

7. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 27.06.2013 N 15-P // "Rossiyskaya Gazeta", N 151, 12.07.2013

8. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 23.11.2021 N 50-P // Official Internet portal of legal information <http://pravo.gov.ru> (accessed: 11/25/2021).

Информация об авторах

Комлев Максим Андреевич – студент Юридического факультета, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, г. Санкт-Петербург, e-mail: komlv.m@mail.ru

Делегоз Елена Геннадьевна – к. и. н., доцент кафедры Конституционного и административного права, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, г. Санкт-Петербург, e-mail: delegeozy@yandex.ru

Information about the authors

Komlev Maxim Andreevich – Student of the Faculty of Law, St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, e-mail: komlv.m@mail.ru

Delegez Elena Gennadievna – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, e-mail: delegeozy@yandex.ru