литикой стоит вопрос, удастся ли ему пройти тот же сложный, но яркий путь политика-реформатора, которым в свое время выступила консерватор М. Тэтчер, если учесть, что предлагаемое правительством сокращение расходов на 81 млрд фунтов стерлингов значительно больше в относительном выражении, чем у его предшественницы.

В свое время М. Тэтчер говорила об отсутствии альтернатив. Сегодня Д. Кэмерон вторит ей, заявляя, что другого ответственного пути в сложившейся ситуации нет. В 1980-х гг. план М. Тэтчер на начальном этапе спровоцировал волну социальных протестов и рост безработицы. В случае с Д. Кэмероном неоднократные вспышки погромов по итогам изменений образовательной, полицейской и налоговой системы государства уже пронеслись по всей стране менее чем за год правления нового парламента.

Программа кабинета Д. Кэмерона направлена на уменьшение национального долга и бюджетного дефицита, обслуживание которого обходится британскому правительству в 43 млрд фунтов стерлингов в год. Масштабные сокращения предполагаются в соцобеспечении: экономя около 7 млрд фунтов за счет уменьшения количества пособий и затрат на полицию и сокращения расходов оборонного сектора, правительство полагает получить ежегодно дополнительные 4% прибавки к бюджету.

Кроме того, в области внешней политики перед Д. Кэмероном стоят не менее важные задачи, чем в свое время перед М. Тэтчер. Правительству Д. Кэмерона, возможно, придется выносить окончательное решение в отношении вступления Великобритании в ЕС. Результаты могут привести к выделению Шотландии из состава Великобритании, поскольку общее недовольство шотландцев режимом правления в очередной раз привело к вынесению вопроса самостоятельности на обсуждение народного референдума [8].

Насколько будут удачны выбранные консерваторами методы правления в объявленное ими «время перемен» – покажет только само время.

Литература

1. *Буре М.* Мандельсон: мы все сейчас «тэтчеристы» // Лондон: «The Guardian». 2002. 10 июня.
2. Новые лейбористы неотэтчеризма // «New Statesman». 2005. 6 июня.
3. *Cameron D.* Making Progressive Conservatism a Reality // on-line на www.demos.co.uk/files/File/David_Cameron_Making_progressive_conservatism_a_reality.pdf
4. Great Britain. Stationery office. Government publication: Sectional list. L.: HMSO, 1984; Royal commission on National health service. Access to primary care. L.: HMSO, 1979.
5. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2011/07/110722_brit_pess.shtml
6. URL: http://rodon.org/polit-100827104803
7. URL: http://www.utro.ru/articles/2010/ 12/13/943428.shtml
8. URL: http://www.alleuropa.ru/shotlandiya-yorzaet-v-svoey-sbrue

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Руслан ДЕЛОКАРОВ

аспирант кафедры государственного и муниципального управления МИГСУ РАНХиГС

Судебная защита играет центральную роль в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, что обусловлено особой ролью суда в системе органов власти правового государства. Как полагает В.П. Кашепов, «расширение круга охраняемых законом прав ... возлагает на суд особую ответственность и поднимает его значение как фактора утверждения экономической и социальной стабильности, как основного гаранта правопорядка... Судебная защита в форме правосудия представляет собой высший уровень юридического обеспечения прав и свобод граждан» [1].

Конституционные основы судебной защиты закреплены в ст.ст. 2, 17, 18, 46 и 47 Конституции РФ 1993 г. При этом объектом судебной защиты могут быть как права индивида, так и права коллектива, объединения граждан. Таким образом, если рассматривать местное самоуправление как особую форму самоорганизации граждан, проживающих в рамках одной территории [2], созданную для решения их общих проблем, то действие указанных норм Конституции можно распространить и на местное самоуправление.

Судебную защиту как одну из гарантий прав, свобод, законных интересов человека и гражданина, объединений граждан, иных социальных сообществ, в том числе и местного самоуправления, можно определить как правозащитную деятельность, осуществляемую уполномоченными законом государственными органами – судами. Содержание правозащитной деятельности суда включает несколько элементов: а) предупреждение нарушения прав, свобод, законных интересов субъектов права; б) восстановление нарушенных прав; в) признание недействительными или недействующими нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции и закону; г) возмещение ущерба и морального вреда, причиненного индивиду или коллективу (в том числе местному самоуправлению); д) применение мер юридической ответственности к субъекту, нарушившему права и законные интересы местного самоуправления. При этом усиление правозащитной функции судов требует расширения их компетенции, внесения необходимых изменений в материальное законодательство, совершенствования организации судебной системы и судебных процедур.

Перечисляя гарантии местного самоуправления, Конституция РФ в ст. 133, специально указывает на судебную защиту как на ведущую гарантию данной формы самоорганизации граждан.

Важно обратить внимание на то, что ст. 133 Конституции РФ в основном воспроизводит требования ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., которая гласит: «Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления» [3]. Вместе с тем А.Н. Дементьев и Е.С. Шугрина полагают, что при сопоставлении текстов норм ч. 1 ст. 133 Конституции РФ и ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления обнаруживаются их существенные различия. Так, в Конституции РФ отсутствует указание на субъект судебной защиты, речь идет о местном самоуправлении в целом; а в хартии называются только органы местного самоуправления. Кроме того, согласно Хартии, объектом судебной защиты прав органов местного самоуправления являются полномочия органов местного самоуправления, принципы местного самоуправления, установленные Конституцией и законодательством [4].

Таким образом, Конституция РФ в ст. 133 определяет в качестве объектов судебной защиты не только принципы местного са-

моуправления и полномочия его органов, но и все местное самоуправление как социальный институт. Это предполагает, что в Российской Федерации гарантируется также право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления как от нарушений его «извне», т. е. государственными органами и их должностными лицами, так и «изнутри» – органами местного самоуправления. Объектом судебной защиты, по смыслу ст. 133 Конституции РФ, могут быть, кроме того, права и законные интересы местного населения, возникающие при решении вопросов местного значения.

Существующий механизм судебной защиты прав местного самоуправления нашел нормативное закрепление как непосредственно в Конституции РФ, так и в ряде федеральных законов. При этом гарантия судебной защиты местного самоуправления корреспондирует с иными гарантиями прав местного самоуправления.

Судебную защиту прав и свобод гражданина можно рассматривать и как институт конституционного права. В таком случае ее можно определить как систему норм Конституции РФ, иных норм конституционного права, закрепляющих механизм реализации обязанности государства обеспечить местное самоуправление как одну из форм самоорганизации местного населения, а также особый вид публичной власти, самостоятельно осуществляемый местным населением для решения вопросов местного значения (ст.ст. 12 и 130 Конституции РФ).

Разумеется, центральное место в системе судебной защиты как конституционно-правового института занимает норма ст. 133 Конституции РФ, закрепляющая общую обязанность государства предоставить судебную защиту для местного самоуправления. Однако в структуру рассматриваемого конституционно-правового института также входит комплекс норм Конституции, определяющих сущность судебной защиты, характеризующих отличительные особенности правосудия как одной из форм государственной властной правозащитной деятельности:

- осуществление правосудия исключительно компетентными государственными органами – судами (ст. 47 и ч. 1 ст. 118 Конституции РФ);
- осуществление правосудия судом, созданным на основе закона (ч. 3 ст. 118 Конституции РФ гласит, что судебная система устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом [5]. Создание чрезвычайных судов не допускается);
- осуществление правосудия исключительно в установленных законом формах – посредством конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 118 Конституции);
- судопроизводство как особая форма деятельности судов построено на условиях подлинного и полного соблюдения демократических принципов – независимости судей и подчинения их только Конституции и закону (ст. 120 Конституции РФ), открытого рассмотрения дел, равноправия и состязательности сторон (ст. 123 Конституции) и предоставления участникам судопроизводства необходимых гарантий для отстаивания своих прав и интересов (ст.ст. 46-53).

Конституция РФ устанавливает ряд конституционных гарантий судебной защиты местного самоуправления, в том числе:

- рассмотрение дела надлежащим судом и компетентным судьей. Никто не может быть лишен права на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которого оно отнесено законом (ч. 1 ст. 47). Не допускается принятие вышестоящим судом к своему производству дел, подсудных нижестоящему суду, а также произвольное изъятие дела из одного суда и направление его в другой суд. Компетентность судьи предопределяется закреплением в ст. 119 Конституции минимальных требований к кандидатам в судьи. Федеральные конституционные законы и федеральные законы конкретизируют и расширяют эти требования применительно к судьям вышестоящих судов, к судьям специализированных федеральных судов;
- доступность правосудия. В соответствии со ст. 50 Конституции РФ любое преступное посягательство на личность, ее права и свободы является одновременно и наиболее грубым посягательством на человеческое достоинство, поскольку человек как жертва преступления становится объектом произвола и насилия. При этом государство обязано способствовать устранению нарушений прав и свобод человека и гражданина, коллективов граждан, а значит, и местного самоуправления как форм самоорганизации граждан;
- возможность повторного судебного разбирательства в определенных законом случаях. Согласно ч. 3 ст. 50 Конституции РФ каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, устанавливаемом федеральным законом. Таким образом, данную норму следует толковать расширительно, в том смысле, что законодательство о судебной системе обеспечивает возможность участникам судебного разбирательства обратиться в вышестоящий суд иного звена судебной системы с просьбой о пересмотре решения суда первой инстанции по любому делу;
- обеспеченность со стороны государства исполнения судебного решения. Требование своевременного и эффективного исполнения судебных решений, вытекающее из взаимосвязанных положений ст.ст. 1, 15, 17, 18, 45, 46, 52, 53, 71, 72 и 118 Конституции РФ, предопределяет обязанность государства обеспечить реализацию этого требования посредством установления в федеральном законе надлежащего организационно-правового механизма исполнения судебных решений. По смыслу ч.ч. 1 и 2 ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г.) «О судебной системе Российской Федерации» вступившие в законную силу акты федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации; неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом.

Приведенные выше конституционные гарантии судебной защиты в силу универсальности прав, закрепленных в ст.ст. 46 и 47 Конституции РФ, в соответствии с правовой позицией Конституционного суда РФ, применимы и в отношении судебной защиты местного самоуправления.

В структуру судебной защиты местного самоуправления как института конституционного права включаются также нормы Конституции и законодательных актов, закрепляющих правозащитные полномочия судебных органов, в том числе, Конституционного суда РФ, федеральных судов общей юрисдикции, арбитражных судов.

Судебную защиту местного самоуправления можно рассматривать также как институт муниципального права, представляющий систему норм, развивающих нормы конституционного права и конкретизирующих возможные направления правозащитной деятельности судов в сфере реализации местного самоуправления.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г., с изм. от 7 декабря 2011 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» судебная защита местного самоуправления не получила специального закрепления в отдельной статье. В соответствии с п. 5 ст. 7 указанного закона органам местного самоуправления предоставлено полномочие обжаловать в судебном порядке федеральные законы и иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, если указанные правовые акты приняты по вопросам организации местного самоуправления и установления прав, обязанностей и ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления и не соответствуют федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о раз-

граничении полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Однако при этом сужен круг субъектов, имеющих право обратиться в суд. Так, в законе не упоминаются граждане, проживающие на территории муниципального образования. В число обжалуемых актов не включены акты должностных лиц государственных органов, акты органов местного самоуправления и их должностных лиц, акты предприятий, учреждений и общественных объединений. Наконец, указанная норма ограничивает и содержание судебной защиты, предоставляя возможность обжаловать не любые акты, нарушающие права местного самоуправления, а только акты, принятые по вопросам организации местного самоуправления, установления прав, обязанностей и ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления.

В ст. 78 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» упоминается о том, что решения, действия и бездействие органов местного самоуправления и должностных лиц, а также решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, могут быть обжалованы в судебном порядке. Однако данная норма представляет собой не столько способ защиты местного самоуправления, сколько механизм государственного контроля за законностью в деятельности местного самоуправления. Таким образом, согласно этому закону отдельные его нормы могут рассматриваться не как основание осуществления судебной защиты, а как основание судебного контроля.

Изложенное позволяет отдельным ученым сделать вывод о сокращении правозащитных полномочий судов в отношении местного самоуправления [6]. Другие говорят о том, что анализ текста Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» свидетельствует о фактическом усилении роли суда в системе гарантий местного самоуправления. Большое количество действий органов государственной власти в отношении местного самоуправления, а также значительное количество действий и решений органов местного самоуправления может быть реализовано только при наличии судебного решения, а в некоторых случаях возможно прямое обращение в суд, что свидетельствует о развитии судебной защиты как института муниципального права.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет следующие полномочия судов в сфере защиты прав местного самоуправления:

- установление несоответствия требованиям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» федеральных и региональных нормативных правовых актов, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, что является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий (п. 2 ст. 20);
- проверка законности предписаний государственных органов по устранению нарушений законов при исполнении отдельных государственных полномочий, адресованных органам местного самоуправления (п. 3 ст. 21);
- проверка законности решений и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, принятых в отношении органов и должностных лиц муниципального образования (ст.ст. 21, 72-74);
- проверка законности решений органов местного самоуправления и государственных органов о назначении местного референдума, а также решения, принятого на местном референдуме (ст. 22);
- установление наличия оснований для прекращения полномочий главы муниципального образования, главы местной администрации, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; установление факта неправомочности состава депутатов представительного органа муниципального образования; установление неспособности по состоянию здоровья главы муниципального образования, главы местной администрации осуществлять полномочия, а также признание лиц, замещающих муниципальные должности, недееспособными или ограниченно дееспособными, безвестно отсутствующими или объявления их умершим (ст.ст. 24, 36, 37, 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);
- проверка законности отказа в государственной регистрации устава муниципального образования (ст. 44);
- установление оснований для отмены или приостановления муниципальных правовых актов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления (кроме государственных полномочий) (ст. 48);
- проверка законности и обоснованности решения о введении временной финансовой администрации (п. 6 ст. 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Вместе с тем учреждение в муниципальном праве института временной финансовой администрации предполагает возможность появления в арбитражных судах новой категории дел (о восстановлении муниципального образования), рассмотрение которых требует наличия специальных процессуальных правил.

Таким образом, судебная защита местного самоуправления как одна из государственных гарантий местного самоуправления имеет комплексный характер. Она может быть определена как одна из правозащитных функций судов, направленная на предупреждение нарушения прав местного самоуправления, их восстановление, а также применение мер юридической ответственности к субъекту, нарушившему права и законные интересы местного самоуправления.

Судебная защита местного самоуправления по смыслу ст. 133 Конституции РФ является также одним из принципов осуществления местного самоуправления в Российской Федерации и принципом муниципального права.

Судебная защита местного самоуправления может быть рассмотрена как институт конституционного и муниципального права, объединяющий совокупность норм, закрепляющих возможность местного самоуправления прибегнуть к защите со стороны судов, характерные черты судебной защиты, гарантии судебной защиты, полномочия судов по осуществлению правозащитной деятельности в отношении местного самоуправления.

Литература

1. Судебная защита прав и свобод граждан. Научно-практическое пособие / Отв. ред. В.П. Кашепов. М., 1999. С. 13.
2. *Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М.* Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М., 2010. С. 31.
3. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Собр. законодательства Рос.Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.
4. *Дементьев А.Н.* Аналитическая записка «О некоторых проблемах законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления» // Материалы парламентских слушаний «Проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления». М., 2006; *Шугрина Е.С.* Судебная защита местного самоуправления. М., 2010. С. 15.
5. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 6 дек. 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.
6. *Кокорев И.В.* Судебная защита прав местного самоуправления и местного управления (на примере российской и зарубежной практики) // Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) / Под общ. ред. В.В. Еремяна. М., 2006. С. 594, 595.