

# КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

## № 4 • 2016

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ПО НАДЗОРУ  
В СФЕРЕ МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ, СВЯЗИ И ОХРАНЫ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ ОТ 25.12.2007 г. ПИ № ФС 77-30775.  
ЖУРНАЛ ВЫХОДИТ С 1998 ГОДА. ИЗДАЕТСЯ ОДИН РАЗ В МЕСЯЦ.

ЖУРНАЛ ЯВЛЯЕТСЯ ОФИЦИАЛЬНЫМ ИЗДАНИЕМ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ АССОЦИАЦИИ КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ РОССИИ

Учредитель: Издательская группа «ЮРИСТ»

### Редакционный совет:

Авакьян С.А., д.ю.н., профессор,  
Бардиц И.Н., д.ю.н., профессор,  
Бондарь Н.С., д.ю.н., профессор,  
Елисеев Б.П., д.ю.н., профессор,  
Зражевская Т.Д., д.ю.н., профессор,  
Кабышев В.Т., д.ю.н., профессор,  
Клишас А.А., д.ю.н., профессор,  
Князев С.Д., д.ю.н., профессор,  
Кокотов А.Н., д.ю.н., профессор,  
Колюшин Е.И., д.ю.н., профессор,  
Магомедов Ш.Б., д.ю.н., профессор,  
Невинский В.В., д.ю.н., профессор,  
Овсегян Ж.И., д.ю.н., профессор,  
Саликов М.С., д.ю.н., профессор,  
Тхабисимова Л.А., д.ю.н., профессор,  
Хабриева Т.Я., д.ю.н., профессор,  
Чеботарев Г.Н., д.ю.н., профессор,  
Чиркин В.Е., д.ю.н., профессор,  
Эбзев Б.С., д.ю.н., профессор

Главный редактор журнала  
Авакьян С.А.

Зам. главного редактора журнала  
Маркова Е.Н.

Главный редактор ИГ «Юрист»  
Гриб В.В.

Заместители главного редактора ИГ «Юрист»:  
Бабкин А.И., Бельх В.С., Ренов Э.Н.,  
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Научное редактирование и корректура:  
Швецова О.А., к.ю.н.

Центр редакционной подписки:  
Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный)  
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Адрес редакции / издательства:  
115035, Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7  
Плата за авторств за публикацию статей не взимается.

Тел.: (495) 953-91-08. Факс: (495) 953-91-20.  
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписные индексы:  
«Роспечать» — 47639  
«Объединенный каталог» — 85486  
«Почта России» — 12285

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа»  
248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2,  
Тел. (4842) 70-03-37  
Формат 60x90/8. Печать офсетная.  
Физ. печ. л. — 10,0. Общий тираж 3000 экз.  
Подписано в печать 21.03.2016 г.  
Номер вышел в свет 21.04.2016 г.  
Цена свободная. ISSN 1812-3767

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного  
разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

### Содержание

#### Проблемы теории

Масловская М.В. Контроль и его виды в Российской Федерации .....	3
Хуснутдинов А.И. К вопросу о конституционном запрете официальной идеологии в условиях современного информационного общества и электронной демократии .....	10
Безруков А.В. Конституционные основы деятельности судебных органов и прокуратуры в механизме обеспечения правопорядка .....	13

#### Конституционный статус личности

Переплеснина Е.М. Теоретические основы и формы применения международного права в судах Российской Федерации при защите прав и свобод человека .....	18
Бабурин В.Л. Признание носителем русского языка как правовое основание приобретения российского гражданства в упрощенном порядке .....	22

#### Государственное строительство и экономическое развитие

Рузанов И.В. Право на участие в процессе принятия экономических решений в российском конституционном праве .....	26
Чупилкина А.Ф. Малое предпринимательство и экономика: исторические предпосылки и конституционно-правовой контекст современного состояния в России .....	29
Зенкина А.Б. Промышленное освоение земель коренных малочисленных народов в Российской Федерации: гарантии конституционных прав .....	35

#### Избирательное право

Чашин А.Н. Предпосылки кодификации избирательного законодательства ...	40
Мухачев И.В., Демьянов Е.В. Вопросы организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации .....	42
Реут Д.А. Конституционно-правовое назначение информирования избирателей в избирательном процессе .....	46
Толкушкин М.И. Институт предвыборной агитации: некоторые размышления .....	49

#### Конституционное правосудие

Тристан Д.А. Публично-правовые территориальные объединения граждан как субъекты права на обращение в Конституционный Суд РФ .....	51
Сафаров Д.С. Сфера действия итоговых решений Конституционного суда Республики Таджикистан и их особенности .....	59

#### Муниципальное право. Местное самоуправление

Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление — сильное государство: история и современность .....	62
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

#### За рубежом

Лещенков Ф.А. Полномочия Федеративной Республики Германия и ее федеральных земель в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий .....	75
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

#### Рецензия

Хабриева Т.Я. Новая система учебника по конституционному праву (Чиркин В.Е. Конституционное право. М.: НОРМА, 2015. 304 с.) .....	78
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования  
и науки РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени  
доктора и кандидата наук.  
Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)  
**eLIBRARY.RU**  
Внимание наших авторов! Отдельные материалы журнала размещаются  
в электронной правовой системе «Консультант Плюс».

# CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

№ 4 • 2016

SCIENCE-PRACTICE AND INFORMATION JOURNAL. REGISTERED AT THE FEDERAL SERVICE FOR THE MONITORING IN THE SPHERE OF MASS COMMUNICATIONS, COMMUNICATION AND PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE OF 25.12.2007. PI № ФЧ 77-30775. PUBLISHED MONTHLY.  
JOURNAL IS THE OFFICIAL PUBLICATION OF THE INTER-REGIONAL ASSOCIATION OF RUSSIAN CONSTITUTIONALISTS

Founder: Publishing Group "JURIST"

## Editorial Board:

Avak'yan S.A., doctor of juridical sciences, professor;  
Bartsits I.N., doctor of juridical sciences, professor;  
Bondar' N.S., doctor of juridical sciences, professor;  
Eliseev B.P., doctor of juridical sciences, professor;  
Zra/hevskaya T.D., doctor of juridical sciences, professor;  
Kaby'shev V.T., doctor of juridical sciences, professor;  
Klishas A.A., doctor of juridical sciences, professor;  
Knyazev S.D., doctor of juridical sciences, professor;  
Kokolov A.N., doctor of juridical sciences, professor;  
Kolyushin E.I., doctor of juridical sciences, professor;  
Magomedov Sh.B., doctor of juridical sciences, professor;  
Nevinskij V.V., doctor of juridical sciences, professor;  
Ovsepyan Zh.I., doctor of juridical sciences, professor;  
Salikov M.S., doctor of juridical sciences, professor;  
Tkrabisimova L.A., doctor of juridical sciences, professor;  
Khabrieva T.Ya., doctor of juridical sciences, professor;  
Chebotarev G.N., doctor of juridical sciences, professor;  
Chirkin V.E., doctor of juridical sciences, professor;  
Ehbzeev B.S., doctor of juridical sciences, professor

## Editor in Chief of the journal:

Avak'yan S.A.

## Deputy Editor in Chief of the journal:

Markova E.N.

## Editor in Chief of Publishing Group "JURIST":

Grib V.V.

## Deputy Editors in Chief of Publishing Group "JURIST":

Babkin A.I., Belykh V.S., Renov Eh.N.,  
Platonova O.F., Trunchevskij Yu.V.

## Scientific editing and proofreading:

Shvechikova O.A., candidate of juridical sciences

## Editorial Subscription Centre:

tel.: (495) 617-18-88 (multichannel)  
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

## Editorial office / Publisher:

Bldg. 7, 26/55 Kosmodamianskaya Emb.,  
Moscow, 115035

Authors shall not pay for publication of their articles.

Tel.: (495) 953-91-08. Fax: (495) 953-91-20.  
E-mail: avtor@lawinfo.ru

## Subscription in Russia:

Rospechat' — 47639  
Unified Catalogue — 85486  
Russian Post — 12285

Printed by "National Printing Group",

248031, Kaluga, settlement Severnij, street Svetlaja, h. 2  
Tel. (4842) 70-03-37

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet — 10,0.  
Circulation 3000 copies.

Passed for printing 21.03.2016.

Issue was published 21.04.2016

Price free. ISSN 1812-3767

Complete and partial reproduction of materials without a prior written permission of authors of the articles or the editorial office shall be prosecuted in accordance with law.

## Contents

### Issues of Theory

- Moslovskaya M.V.* Control and its Types in the Russian Federation ..... 3  
*Khusnutdinov A.I.* Revisiting Constitutional Prohibition of the Official Ideology under Conditions of the Modern Information Society and Electronic Democracy ... 10  
*Bezrukov A.V.* Constitutional Framework of Activities of Judicial Authorities and Public Prosecutor's Offices in the Law Enforcement Mechanism ..... 13

### Constitutional Status of the Personality

- Perepleshina E.M.* Theoretical Basis and Forms of the International Law Application in Courts of the Russian Federation for Protection of Human Rights and Freedoms ..... 18  
*Baburina V.L.* Acknowledgement of being a Native Russian Speaker as a Legal Ground of Acquisition of the Russian Citizenship using the Simplified Procedure ..... 22

### State Construction and Economic Development

- Ruzanov I.V.* Right of Participation in Economic Decision Making in the Russian Constitutional Law ..... 26  
*Chupilkina A.F.* Small Business and Economy: Historical Preconditions and Constitutional Law Context of their Current State in Russia ..... 29  
*Zenkina A.B.* Industrial Development of Small Native Peoples' Lands in the Russian Federation: Guarantees of Constitutional Rights ..... 35

### Election Law

- Chashin A.N.* Preconditions of Codification of the Electoral Legislation ..... 40  
*Mukhachev I.V., Demyanov E.V.* Issues of Organizing and Activities of Election Commissions in Constituent Entities of the Russian Federation ..... 42  
*Reut D.A.* Constitutional Law Destination of Voters Informing in the Election Process ..... 46  
*Tolkushkin M.I.* The Pre-election Campaign Institution: Some Reflections ..... 49

### Constitutional Justice

- Tristan D.A.* Public Law Territorial Associations of Citizens as Holders of the Right to petition the Constitutional Court of the Russian Federation ..... 51  
*Safarov D.S.* Scope of applying Final Resolutions of the Constitutional Court of the Republic of Tadjikistan and their Specifics ..... 59

### Municipal Law. Local Self-government

- Bondar N.S., Dzhagaryan A.A.* A Strong Local self-government means a Strong State: Past and Present ..... 62

### Overseas

- Leshchenkov F.A.* Powers of the Federal Republic of Germany and its Federal Lands regarding Prevention of Emergency Situations and Rectification of their Consequences ..... 75

### Review

- Habrieva T.Ya.* New System of the Constitutional Law Textbook: Chirkin V.E. Constitutional Law. M.: Norma, 2015. 304 pp. .... 78

Recommended by the Supreme Attestation Commission of the Ministry of Education of Science of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses. Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index **eLIBRARY.RU**

For the attention of our authors! Certain materials of the journal may be placed at the electronic legal system "ConsultantPlus".

# Публично-правовые территориальные объединения граждан как субъекты права на обращение в Конституционный Суд РФ

Тристан Дмитрий Александрович,  
аспирант кафедры конституционного  
и административного права  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»  
tristan-dima@mail.ru

Статья посвящена проблемам, связанным с обращением публично-правовых территориальных объединений граждан в Конституционный суд. Определены круг надлежащих заявителей конституционных жалоб, направляемых в защиту прав указанных объединений, и условия допустимости таких жалоб. Выявлены тенденции развития отечественного и зарубежного законодательства, практики федерального и региональных органов конституционного правосудия по предмету исследования. Предлагается законодательное закрепление сложившейся практики.

**Ключевые слова:** Конституционный суд, объединение граждан, местное сообщество, субъекты права на обращение в Конституционный суд, конституционная жалоба.

## Public Law Territorial Associations of Citizens as Holders of the Right to petition the Constitutional Court of the Russian Federation

Tristan Dmitriy A.,  
Postgraduate Student of the of Constitutional  
and Administrative Law Department at National Research University  
Higher School of Economics

The article is devoted to problems associated with appeal public legal territorial associations of citizens to the Constitutional Court. Defined a circle of appropriate applicants of constitutional complaints directed to protect of the rights of these associations and the conditions of admissibility for these complaints. Revealed the trends of development of the national and foreign legislation, practice of federal and regional bodies of constitutional justice on the subject of the study. It is proposed to legislative strengthening the established practice.

**Key words:** Constitutional Court, association of citizens, local community, subjects of the right on petition to the Constitutional Court, constitutional complaint.

Проведенный анализ практики Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Суд, Конституционный Суд РФ) показал, что органы местного самоуправления активно используют право на обращение с конституционной жалобой, действуя в защиту прав местного сообщества как территориального объединения граждан и его членов. Несмотря на то что признание муниципальных образований в качестве объединений граждан, являющихся надлежащими субъектами права на обращение в Конституционный Суд РФ, состоялось только в 2002 году, начиная с 1997 года и по настоящее время от органов местного самоуправления поступило примерно 66 таких обращений, по результатам которых Судом были приняты те или иные решения<sup>1</sup>. При

этом по результатам рассмотрения указанных жалоб Судом было принято 5 постановлений, 4 определения, в которых был выявлен общеобязательный конституционно-правовой смысл оспариваемых норм, 1 определение, которым оспариваемые нормы были признаны утратившими силу и не подлежащими применению как содержащие положения, аналогичные ранее признанным Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ. По остальным обращениям Судом были приняты так называемые «отказные» определения.

**1. Правовые основы конституционной жалобы**  
Конституция РФ (ч. 4 ст. 125) наделила Конституционный Суд РФ полномочием проверять конституцион-

<sup>1</sup> Данные о количестве жалоб сформированы по результатам анализа сведений, имеющихся в справочной правовой системе «КонсультантПлюс» (версия 2015 года), на дату сдачи в печать настоящей статьи.

ность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан в порядке, установленном федеральным законом (так называемый конкретный нормоконтроль). Вместе с тем Конституция РФ не конкретизирует ни объект проверки (не содержит перечня нормативных правовых актов, конституционность которых может проверять Конституционный Суд РФ исходя из сложившейся практики), ни субъектный состав лиц, имеющих право на подачу конституционной жалобы. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 128 Конституции РФ полномочия Конституционного Суда РФ устанавливаются федеральным конституционным законом, что позволяет федеральному законодателю расширять конституционную компетенцию Суда.

Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон № 1-ФКЗ) полномочия Конституционного Суда РФ были существенно расширены. Законодатель распространил право на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод не только на граждан, но и на объединения граждан, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, а также на иные органы и лица, указанные в федеральном законе.

Данная позиция нашла свое подтверждение и в практике Конституционного Суда РФ. В постановлении от 16 июля 2004 года № 15-П Суд указал, что Конституция РФ закрепляет право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (статья 45, часть 2). Одним из таких способов является судебная защита, которая согласно статье 46 (часть 1) Конституции РФ гарантируется каждому. Право на судебную защиту, как следует из данной нормы во взаимосвязи со статьей 17 (части 1 и 2) Конституции РФ, относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека и гражданина. Равным образом оно распространяется и на организации как объединения граждан, выступая одновременно в силу статьи 18 Конституции РФ гарантией всех других принадлежащих им прав и свобод<sup>3</sup>.

Вместе с тем, расширяя круг субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд РФ в порядке конкретного нормоконтроля, Закон № 1-ФКЗ не раскрывает содержание понятия «объединение граждан». Законодатель не дает ответа на вопрос о том, тождественно ли указанное понятие объединению граждан, о котором идет речь в ст. 30 Конституции РФ.

В определении конституционно-правового содержания понятия объединения граждан, заложенного в ст. 96 Закона № 1-ФКЗ, главенствующую роль играет нормативно-интерпретационная деятельность Конституционного Суда РФ. Последний, принимая во внимание особенности сущности объединений граждан и природу конституционных прав, обязанностей, принципов и гарантий, распространяет на объединения граждан права, обязанности, принципы и гарантии, закрепленные в Конституции РФ, в той мере, в какой они применимы к таковым субъектам.

При толковании Конституционным Судом РФ понятия «объединение граждан» наглядно проявляется тенденция на расширение субъектного состава инициато-

ров конкретного нормоконтроля. Исходя из сложившейся практики Конституционного Суда РФ, можно выделить следующие объединения граждан, входящие в круг надлежащих заявителей: коммерческие организации, некоммерческие организации, местные сообщества, субъекты Российской Федерации и некоторые другие.

В настоящем исследовании автор анализирует проблемы, связанные с обращениями в Суд публично-правовых территориальных объединений граждан.

## 2. Местные сообщества как субъекты права на обращение в Конституционный Суд РФ

Отметим, что ни Конституция РФ, ни Закон № 1-ФКЗ прямо не называют местные сообщества, органы местного самоуправления и их должностных лиц в качестве надлежащих субъектов обращения в Конституционный Суд РФ. До 2002 года отсутствовали правовые основания рассматривать местные сообщества в качестве объединений граждан, имеющих право на подачу конституционной жалобы. Между тем в постановлении Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» Суд указал, что в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции в системном единстве с частью первой статьи 96 закона не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления<sup>4</sup>.

Интересно, что до принятия указанного постановления Суд последовательно отказывал в принятии жалоб от органов местного самоуправления. Так, в определении от 19 марта 1997 г. № 20-О Суд отметил, что по смыслу Конституции РФ объединениями граждан являются создаваемые ими на добровольной основе по собственной инициативе формирования для защиты своих интересов и достижения общих целей. Органы местного самоуправления являются формой осуществления власти народом, образуются на основе реализации избирательных прав граждан, закрепленных в ст. 32 Конституции РФ, т.е. имеют иные, чем объединения граждан, признаки. Конституция РФ (ч. 2 ст. 15) различает органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права<sup>5</sup>.

Другими словами, органы местного самоуправления, их должностные лица не рассматривались как субъекты, обладающие правом на обращение в Конституционный Суд РФ. Можно констатировать, что в 2002 году, рассмотрев жалобы А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева, Конституционный суд пересмотрел свою первоначальную позицию, которая была прямо противоположной по отношению к выработанной в настоящее время интерпретации понятия «объединения граждан», в которое Суд включает и субъектов, участвующих в осуществлении местного самоуправления. Несмотря на очевидную

<sup>2</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 08.06.2015 г.) // РГ. 1994. 23 июля 2015. 10 июня.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 г. № 15-П // РГ. 2004. 27 июля.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 г. № 7-П // РГ. 2002. 10 апреля.

<sup>5</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 1997 г. № 20-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был.

непоследовательность Суда в разрешении вопроса о праве органов и должностных лиц местного самоуправления на конституционную жалобу в защиту нарушенных прав местного сообщества, которую, впрочем, можно оценивать и как эволюцию позиции Суда, само по себе расширение круга объединений граждан, указанных в ст. 96 Закона № 1-ФКЗ, за счет территориальных местных сообществ и признание наличия права на конституционную жалобу у их представителей — органов и должностных лиц местного самоуправления направлено на укрепление конституционных ценностей самого местного самоуправления как основы конституционного строя и конституционных прав на его осуществление и судебную защиту, что в полной мере соответствует духу Конституции РФ.

Согласимся с мнением А.Н. Кокотова, полагающего, что указание на общественный характер муниципального образования не означает включение муниципалитета и органов местного самоуправления в совокупность добровольных, общественных объединений, поскольку местное самоуправление должно осуществляться, а население не вправе отказаться от своего конституционного коллективного права на осуществление местного самоуправления<sup>6</sup>. При этом Конституционный Суд РФ пошел по пути расширительного толкования понятия объединения граждан не только как добровольного объединения, но и как вообще любой организации граждан и юридических лиц: добровольной и недобровольной, частной и государственной, а также органов местного самоуправления как представителей муниципальных территориальных коллективов. Тем самым Конституционный суд признал за достаточно широким кругом субъектов право обращаться с жалобой о защите конституционных прав граждан<sup>7</sup>.

В названном постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П четко обозначен круг субъектов, имеющих право на подачу конституционной жалобы в интересах местного сообщества. Вместе с тем фактически было признано, что право на судебную защиту в конституционном судопроизводстве может быть использовано выборным должностным лицом, органами местного самоуправления, а также самим населением муниципального образования и гражданами — членами местного сообщества, права которого нарушены законом.

Определяя круг граждан — представителей местного сообщества, Суд указал, что «...по смыслу конституционного регулирования прав граждан и населения на осуществление местного самоуправления, круг лиц, участвующих в местном самоуправлении, в том числе путем выборов в органы местного самоуправления, должен определяться с учетом природы местного самоуправления как особого вида публичной власти, смысл которого заключается в защите прав и интересов жителей конкретной территории. Это означает, что местное самоуправление должно обеспечивать права и законные интересы именно тех граждан, чье постоянное или преимущественное проживание на территории соответствующего муниципального образования дает основание для отнесения их к населению данного муниципального образования. Именно постоянное или преимущественное проживание гражданина на терри-

тории муниципального образования предполагает его причастность, как члена муниципального сообщества, к вопросам местного значения. Иные категории лиц, в том числе военнослужащие, проходящие военную службу в воинских частях, военных организациях и учреждениях, расположенных на территории соответствующего муниципального образования и до призыва постоянно или преимущественно не проживавшие на территории данного муниципального образования, не являясь членами муниципального сообщества, не могут быть признаны субъектами местного самоуправления...»<sup>8</sup>

Именно поэтому граждане — члены местного сообщества признаются Судом надлежащими субъектами права на конституционную жалобу в защиту прав соответствующего территориального объединения, что подтверждается соответствующей практикой Конституционного Суда РФ<sup>9</sup>.

В свете последних решений Конституционного Суда РФ право граждан — членов местного сообщества на обращение в суд в защиту местного самоуправления было существенным образом скорректировано. В определениях Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2002-О, от 29.09.2015 г. № 2003-О и от 06.10.2015 г. № 2004-О Суд сформулировал правовую позицию, по смыслу которой защита коллективных прав местного сообщества средствами конституционного правосудия возможна только посредством обращения с конституционной жалобой самих муниципальных образований (а не граждан и объединений, являющихся членами местных сообществ), в отношении которых судами при разрешении конкретных дел с их участием применены оспариваемые нормы. Суд отметил, что по смыслу нормативных положений, содержащихся в части первой статьи 96 и статьи 97 Закона № 1-ФКЗ, возможность обжалования в Конституционный Суд РФ примененного судом в конкретном деле закона, характеризующая один из существенных аспектов закрепленного статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на судебную защиту, неразрывно связана с реализацией целей по восстановлению гражданином посредством конституционного судопроизводства своих нарушенных прав. Одна лишь абстрактная заинтересованность заявителей в поддержании конституционного правопорядка посредством устранения из правовой системы нарушающих, по их мнению, конституционные права и свободы человека и гражданина законов, в том числе в связи с имеющим место, как считают заявители, нарушением прав и свобод других лиц либо возможностью применения соответствующих законоположений в отношении их самих в будущем, сама по себе не создает предпосылок для признания обоснованности возбуждения конституционного судопроизводства, призванного обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав заявителей. При этом рассмотрение судами конкретных дел не предопределяет автоматический вывод о том, что любые нормы закона, на которые ссылаются суды в своих решениях, следует рассматривать как примененные в конкретном деле заявителя в том смысле, какой ему придается Законом № 1-ФКЗ.

Суд указал на необходимость учета специфики конституционного права на местное самоуправление,

<sup>6</sup> См.: Кокотов А.Н. Местное самоуправление — одна из основ конституционного строя Российской Федерации // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение / под ред. В.В. Паванского. Барнаул, 2003. С. 95–97.

<sup>7</sup> Фадеев В.И. Конституция Российской Федерации: проблемы развития и стабильности [Электронный ресурс] // Lex russica. 2013. № 12 // СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015.

<sup>8</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.1998 г. № 151-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был.

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 08.10.1999 г. № 138-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 1; Определение Конституционного Суда РФ от 15.05.2001 г. № 98-О // РГ. 2001. 27 июня.

которое, обеспечивая участие граждан в самостоятельном решении вопросов местного значения, характеризуется единством индивидуальных и коллективных начал. Так, если право на участие в осуществлении местного самоуправления путем участия в референдуме, выборах, других формах прямого волеизъявления имеет в своей основе индивидуальный характер, то право на осуществление местного самоуправления, в том числе путем создания в пределах соответствующей территории муниципального образования, определения структуры органов местного самоуправления муниципального образования, преобразования муниципального образования, может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе. В частности, в силу взаимосвязанных положений статей 72 (пункт «н» части 1) и 131 (часть 1) Конституции РФ право на самостоятельное в рамках установленных законом общих принципов организации местного самоуправления определение структуры органов местного самоуправления муниципального образования прямо отнесено к правосубъектности населения муниципального образования; как таковое это право может подлежать защите средствами конституционного правосудия прежде всего в связи с обращениями муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления<sup>10</sup>. Что же касается жалоб отдельных граждан, а также объединений граждан, то определение их допустимости предполагает — в соответствии с новой редакцией статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» — выяснение того, являются ли соответствующие лица участниками правоотношений, урегулированных оспариваемыми нормами, с применением которых судом они связывают нарушение своих прав и свобод, что может иметь место, в частности, в связи с решением вопросов, касающихся возможности участия непосредственно заявителей в процедурном механизме изменения организации муниципальной власти в муниципальном образовании, формировании органов местного самоуправления, замещении тех или иных публичных должностей в муниципальном образовании. Между тем обращения заявителей (среди которых были не только граждане, но и местное отделение политической партии) по указанному делу обуславливались не созданием вследствие применения соответствующих законоположений каких-либо препятствий в реализации их прав на участие в местном самоуправлении, а целями защиты определенным образом понимаемого заявителем общественно-политического интереса городского

сообщества. Однако сам факт принадлежности заявителей к соответствующему городскому сообществу, реализующему на данной территории право на осуществление местного самоуправления, не предопределяет признание их в качестве субъектов, правомочных выступать в рамках конституционного судопроизводства в защиту всеобщих интересов населения соответствующего муниципального образования<sup>11</sup>.

Таким образом, граждане и объединения граждан, являющиеся членами местного сообщества, не обладают правом на обращение в Суд в защиту тех прав на осуществление местного самоуправления, которые могут быть реализованы исключительно посредством коллективного участия населения муниципального образования.

Включение представителей местного сообщества в круг субъектов права на обращение в Конституционный Суд РФ ставит перед исследователями дополнительный вопрос: могут ли различные формы самоорганизации граждан — членов местного сообщества выступить в качестве заявителей в конституционном судопроизводстве? Анализ положений Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131) позволяет сделать вывод о том, что по меньшей мере две формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления можно рассматривать в качестве объединений граждан, имеющих право на обращение в Суд с конституционной жалобой<sup>12</sup>.

Во-первых, это территориальное общественное самоуправление<sup>13</sup>, под которым действующее законодательство понимает самоорганизацию граждан на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (ст. 27 ФЗ № 131). Конституционный Суд РФ признает такие объединения в качестве надлежащих заявителей конституционной жалобы<sup>14</sup>.

Во-вторых, к объединениям граждан, обладающих правом на обращение в Суд с жалобой на нарушение их прав законом, примененным в конкретном деле, следует отнести сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 25 ФЗ № 131). Несмотря на отсутствие таких обращений в Конституционный Суд РФ, представляется безусловным наличие у схода граждан такого права, поскольку данное объединение фактически обладает той же компетенцией, что и представительный орган местного самоуправления, право на обращение с конституционной жалобой которого не ставится Судом под сомнение.

<sup>10</sup> Отметим, что, формулируя указанный вывод, Суд прямо не определяет круг тех лиц, которые могут быть признаны представителями муниципальных образований как территориальных объединений граждан по вопросам защиты их коллективных прав на осуществление местного самоуправления. Однако, учитывая весь потенциальный круг таких субъектов и сформировавшуюся к настоящему времени практику Конституционного Суда РФ, можем предположить, что надлежащими заявителями в таких случаях Суд будет признавать только органы местного самоуправления и иные субъекты, осуществляющие их функции, о которых будет сказано ниже.

<sup>11</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 г. № 2002-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был; Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 г. № 2003-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был; Определение Конституционного Суда РФ от 06.10.2015 г. № 2004-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был.

<sup>12</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.) // РФ 2003. 8 октября, 2015. 8 июля.

<sup>13</sup> Следует отметить, что территориальное общественное самоуправление может быть также отнесено и к некоммерческой организации, если оно зарегистрировано в качестве таковой в порядке, установленном законом. Однако наличие статуса юридического лица не является обязательным для территориального общественного самоуправления, а его отсутствие не является препятствием для реализации права на подачу конституционной жалобы.

<sup>14</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24.01.2013 г. № 82-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был; Определение Конституционного Суда РФ от 16.02.2012 г. № 348-О-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был; Определение Конституционного Суда РФ от 19.05.2009 г. № 489-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ, 2009. № 6; Определение Конституционного Суда РФ от 16.11.2006 г. № 500-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был; Определение Конституционного Суда РФ от 01.10.2002 г. № 278-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был.

Суд не дает прямого ответа на вопрос о том, какие именно органы и должностные лица местного самоуправления могут обращаться в Конституционный Суд РФ. Некоторые авторы, по нашему мнению, выказывают ошибочные суждения о том, что органы местного самоуправления не имеют права непосредственно обращаться в Конституционный Суд РФ, а могут сделать это лишь опосредованно — посредством обращения через своих депутатов<sup>15</sup>. Анализ практики Конституционного Суда РФ показывает, что органы местного самоуправления пользуются своим правом на конституционную жалобу. Причем заявителями в разное время были: глава муниципального образования<sup>16</sup>, представительный орган<sup>17</sup>, местная администрация<sup>18</sup>, глава местной администрации<sup>19</sup>.

Из общего потока обращений, рассмотренных Конституционным Судом РФ, 9 обращений поступило от представительных органов местного самоуправления, 44 — от исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, 8 — от глав муниципальных образований, 2 — от глав администраций, 1 — от структурного подразделения администрации (управления), 2 — от муниципальных образований, без указания субъектов, обратившихся от их имени.

Во многих субъектах Российской Федерации, в которых функционируют конституционные (уставные) суды, органы местного самоуправления напрямую наделяются правом на обращение в соответствующий региональный орган конституционного правосудия с запросом о проверке соответствия нормативного акта конституции (уставу) соответствующего субъекта РФ. При этом круг таких органов определяется в субъектах РФ по-разному. К примеру, в Республике Башкортостан<sup>20</sup> и Республике Ингушетии<sup>21</sup> правом на обращение наделяются все органы местного самоуправления, а в Республике Дагестан<sup>22</sup> и Республике Адыгея<sup>23</sup> — только представительный орган и глава муниципального образования. В Республике Тыва<sup>24</sup> таким правом наделяется исключительно представительный орган местного самоуправления, тогда как в Республике Саха (Якутия)<sup>25</sup> — представительные и исполнительные органы местной власти.

Е.С. Шугрина выделяет следующие условия признания допустимости конституционной жалобы органа или должностного лица местного самоуправления в Суд:

1. Обращение органов или должностных лиц местного самоуправления в Конституционный Суд РФ возможно только при наличии предшествующего решения суда, причем стороной в данном деле должен быть именно этот орган (должностное лицо).

2. Право органа обращаться в суды от имени муниципального образования должно быть указано в уставе муниципального образования.

3. Предметом оспаривания в Конституционный Суд РФ органом местного самоуправления от имени муниципального образования может быть акт, нарушающий права муниципального образования. Это могут быть нормы как законодательства о местном самоуправлении, так и других законодательных актов (в частности, регулирующих хозяйственную деятельность, осуществляемую органами местного самоуправления). Но главное, чтобы был выражен интерес не самого органа, а муниципального образования как «территориального объединения граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления»<sup>26</sup>.

Вне всяких сомнений, должны соблюдаться и иные общие критерии признания допустимости конституционной жалобы: конституционные права заявителя (в данном случае права местного сообщества) должны быть затронуты оспариваемым законом; жалоба должна быть надлежащим образом оформлена, с приложением к ней необходимого комплекта документов, указанных в законе (в том числе вступившего в законную силу решения суда, подтверждающего применение обжалуемого закона при разрешении конкретного дела); жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде.

Обращению в Конституционный Суд РФ может предшествовать опрос граждан, проводимый в целях выявления мнения населения и его учета органами и должностными лицами местного самоуправления при решении вопроса о необходимости подачи конституционной жалобы в защиту прав местного сообщества. Такая практика могла бы стать дополнительным аргументом для подтверждения того, что конституционная жалоба подается в защиту интересов муниципального образования. К тому же подобные инициативы местных властей придали бы большую легитимность их действиям, а также могли бы способствовать подключению местного населения к участию в защите прав соответствующего территориального объединения граждан. Представляется, что инициатива обращения органов местного самоуправления в Конституционный Суд РФ может также исходить от собраний и конференций граждан, которые могут созываться не только по воле органов местного самоуправления, но и по требованию населения муниципального образования.

Между тем в соответствии с ч. 5 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принци-

<sup>15</sup> Вятников А.А., Пархоменко А.Г. Конституционные принципы и гарантии местного самоуправления в Российской Федерации // Новый юридический журнал. 2014. № 4 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015.

<sup>16</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 г. № 375-О-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был; Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 г. № 5-П // РГ. 2006. 24 мая.

<sup>17</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2005 г. № 225-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 6.

<sup>18</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 08.07.2004 г. № 303-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1; Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 г. № 1088-О-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был; Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 г. № 22-П // РГ. 2001. 12 января; Постановление Конституционного Суда РФ от 30.03.2012 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3; Определение Конституционного Суда РФ от 20.02.2014 г. № 368-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был.

<sup>19</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 г. № 828-О-П // РГ. 2008. 16 января.

<sup>20</sup> О Конституционном Суде Республики Башкортостан. Закон Республики Башкортостан от 27.10.1992 г. № ВС-13/7 [ред. от 29.04.2014 г.] // Известия Башкортостана. 1997. 29 января; Республика Башкортостан. 2014. 7 мая.

<sup>21</sup> О Конституционном Суде Республики Ингушетия. Конституционный закон Республики Ингушетия от 28.12.2001 г. № 10-ПКЗ [ред. от 10.11.2014 г.] // Ингушетия. 2002. 16 января; 2014. 13 ноября.

<sup>22</sup> Конституция Республики Дагестан: принята Конституционным Собранием 10.07.2003 г. [ред. от 10.04.2015 г.] // Дагестанская правда. 2003. 26 июля. 2015. 15 апреля.

<sup>23</sup> О Конституционном Суде Республики Адыгея. Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 г. № 11 [ред. от 04.04.2013 г.] // Ведомости ГС — Хаас Республики Адыгея. 1996. 22 мая; Советская Адыгея. 2013. 13 апреля.

<sup>24</sup> О Конституционном суде Республики Тыва; Конституционный закон Республики Тыва от 04.01.2003 г. № 1300 ВХ-1 [ред. от 11.01.2014 г.] // Тувинская правда. 2003. 14 января; 2014. 22 января.

<sup>25</sup> О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 г. № 16-з № 363-И [ред. от 09.10.2014 г.] // Якутские ведомости. 2002. 3 июля; 2014. 1 ноября.

<sup>26</sup> Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М., 2010 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015.

пах организации местного самоуправления в Российской Федерации», если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ, вопрос о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации решается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, не допускается. Фактически данная норма говорит не о праве, а об обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления оспаривать неконституционные акты, нарушающие права муниципального образования.

Практика включения органов местного самоуправления в круг надлежащих заявителей обращений в органы конституционного правосудия активно используется и в зарубежных государствах. Так, возможность защиты права на самоуправление в Конституционном суде ФРГ посредством направления конституционных жалоб общинами и объединениями общин напрямую закреплена в основном законе ФРГ (ст. 93)<sup>27</sup>. Конституция Польши также напрямую закрепляет право на обращение в Конституционный трибунал представительных органов единиц территориального самоуправления (ст. 191)<sup>28</sup>.

Положения Конституции Франции и ордонанса, содержащего органический закон «О Конституционном совете», построены с помощью безличных формулировок «Конституционный совет может быть запрошен» (статья 61 Конституции Франции), вообще без указания на то, кто вправе поставить этот вопрос. Поэтому бесспорным признается наличие права обращения в Конституционный совет у лиц, которые могут быть стороной в судебном процессе, из которого подается приоритетный вопрос конституционности. В практике Конституционного совета есть примеры рассмотрения дел о нарушении конституционных прав, инициированных органами местного самоуправления, причем допустимость обращения в решении не обсуждалась<sup>29</sup>.

Органы местного самоуправления Украины вправе направлять конституционные представления в Конституционный Суд Украины об официальном толковании Конституции и законов Украины (ст. 13, 39 и 41 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины») и активно используют это право<sup>31</sup>. В то же время действующее законодательство Украины не предусматривает права органов местного самоуправления на подачу конституционного обращения в порядке конкретного нормоконтроля.

Полагаем, что подобный опыт правового регулирования в зарубежных государствах может быть воспринят и в России. Устоявшаяся практика Конституционного Суда РФ о признании права органов местного самоуправления на обращение с конституционной жалобой в защиту прав местных сообществ могла бы быть закреплена на законодательном уровне в целях стабилизации общественных отношений, связанных с реализацией права местного самоуправления на судебную защиту.

### 3. Субъекты Российской Федерации как носители права на обращение в Конституционный Суд РФ

Из содержания ч. 2 ст. 125 Конституции РФ следует, что правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ нормативных актов обладают перечисленные в указанной статье публично-правовые субъекты (Президент РФ, Государственная Дума РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ и т.д.). Разрешение дел о соответствии Конституции РФ нормативных актов по таким запросам в науке конституционного права принято рассматривать как проявление абстрактного конституционного нормоконтроля, который, в отличие от конкретного нормоконтроля, не привязан к защите конституционных прав граждан и их объединений, нарушенных законом, примененным в конкретном деле (что, конечно, не исключает направление запросов именно в этих целях). Закон № 1-ФКЗ дублирует положения Конституции в указанной части (ст. 84) и не расширяет круг субъектов, уполномоченных на направление такого запроса, как и не наделяет указанных субъектов правом на подачу конституционной жалобы.

В соответствии со ст. 96 Закона № 1-ФКЗ правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивиду-

<sup>27</sup> Основной закон Федеративной Республики Германия: принят 23.05.1949 года (с изм. и доп. от 29.07.2009 г.) // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., испр. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 164–245.

<sup>28</sup> Конституция Республики Польша: принята Национальным Собранием 02.04.1997 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Сейма Республики Польша. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.

<sup>29</sup> Кокотова М.А. Проверка конституционности законов по обращениям граждан органами конституционного контроля России и Франции: сравнительно-правовое исследование. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015. С. 51.

<sup>30</sup> О Конституционном Суде Украины. Закон Украины от 16.10.1996 г. № 422/96-ВР (ред. от 27.03.2014 г.) // Голос Украины, 1996. 22 октября, 2014. 18 апреля.

<sup>31</sup> Решение Конституционного Суда Украины от 04.06.2009 г. № 13-рп/2009 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда Украины. URL: <http://ccu.gov.ua/ru/doccatalog/list?currDir=72433> (дата обращения: 28.10.2015); Решение Конституционного Суда Украины от 16.04.2009 г. № 7-рп/2009 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда Украины. URL: <http://ccu.gov.ua/ru/doccatalog/list?currDir=72433> (дата обращения: 28.10.2015); Решение Конституционного Суда Украины от 20.01.2012 г. № 2-рп/2012 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда Украины. URL: <http://ccu.gov.ua/ru/doccatalog/list?currDir=72433> (дата обращения: 28.10.2015).



альной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, наряду с гражданами, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, и объединениями граждан, обладают также иные органы и лица при условии, что соответствующее полномочие таких органов и лиц прямо закреплено в федеральном законе. Указанное положение Закона № 1-ФКЗ можно также рассматривать в качестве законодательного усиления конституционной компетенции Суда путем расширения круга субъектов, имеющих право на обращение с конституционной жалобой, за счет специализированных органов, приоритетными задачами которых является защита прав и свобод граждан и их объединений, что, вне всякого сомнения, стало позитивным сдвигом в сторону укрепления конституционной законности. На текущий момент такими полномочиями наделены только два государственных органа — Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации<sup>32</sup> и Генеральный прокурор РФ<sup>33</sup>.

Каких-либо других органов и лиц действующее законодательство такими полномочиями не наделяет. Такой же позиции придерживается и сам Конституционный Суд РФ, который в своих определениях от 08.07.1999 г. № 129-О<sup>34</sup> и от 25.03.2004 г. № 143-О<sup>35</sup> указал на то, что органы исполнительной власти (как федерального, так и регионального уровня) не являются субъектами, наделенными правом обращения в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан.

Между тем, как показала практика Конституционного Суда РФ, выработанная им конструкция местного сообщества как территориального объединения граждан может применяться и к субъектам Российской Федерации. И подтверждением тому стало рассмотрение Конституционным Судом РФ допустимой жалобы администрации Тульской области, обратившейся за защитой прав, нарушенных законом, примененном в конкретном деле, в порядке ст. 96 Закона № 1-ФКЗ. Наряду с другими заявителями администрация Тульской области оспаривала конституционность части 3 статьи 292 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ) в редакции от 24 июля 2002 года, согласно которой заявление или представление о пересмотре в порядке надзора судебного акта может быть подано в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в срок, не превышающий трех месяцев со дня вступления в законную силу последнего судебного акта, принятого по данному делу, если исчерпаны другие имеющиеся возможности для проверки в судебном порядке законности указанного акта. На основании названной нормы Высший Арбитражный Суд РФ возвратил администрации Тульской области заявление о пересмотре в порядке надзора судебных актов, принятых по делу с ее участием, в связи с пропуском предусмотренного законом срока. Одновременно ей было отказано и в рассмотрении ходатайств о восстановлении указанного срока на том основании, что АПК РФ такая возможность не предусмотрена. По мнению заявителей, содержащиеся в оспариваемой норме законоположения по смыслу, придаваемому им судебной практикой, не допускали — вопреки общим правилам статьи 117 АПК РФ — возмож-

ность восстановления пропущенного процессуального срока, а поэтому нарушали их конституционные права на судебную защиту, предусмотренные статьями 19, 45 и 46 Конституции РФ. В связи с внесением в АПК РФ изменений, администрация Тульской области направила в Суд дополнительную жалобу, в которой просила признать не соответствующими Конституции РФ часть 2 статьи 259, часть 2 статьи 276 и часть 2 статьи 312 АПК РФ, предусматривающие предельно допустимый (пресекающий) шестимесячный срок для восстановления срока на обращение о пересмотре судебного акта соответственно в апелляционном и кассационном производствах и производстве по вновь открывшимся обстоятельствам, а также часть 4 статьи 292 АПК РФ (в редакции от 31 марта 2005 года), вводящую такой срок для надзорного производства.

Рассматривая дело, Суд отметил, что в силу статьи 125 (часть 2) Конституции РФ администрация Тульской области как орган исполнительной власти субъекта РФ была вправе оспорить в Конституционном Суде РФ конституционность перечисленных в ее жалобах законоположений в порядке абстрактного нормоконтроля, т.е. вне связи с конкретным делом, рассматриваемым арбитражным судом.

Однако, как следует из представленных материалов, обращение администрации Тульской области в Конституционный Суд РФ связано с отказом Высшего Арбитражного Суда РФ пересмотреть в порядке надзора судебное решение по делу, в котором она сама выступала в качестве стороны. Как полагает администрация Тульской области, это воспрепятствовало реализации ею закрепленного статьей 46 Конституции РФ права на судебную защиту своих имущественных прав на основе принципа признания и защиты равным образом частной, государственной и иных форм собственности (статьи 8, 19 и 35; статья 55, часть 3, Конституции РФ). Соответственно, и свои обращения в Конституционный Суд РФ она именует не запросами, а жалобами и ссылается при этом на статью 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Прекратив производство по дополнительной жалобе Администрации Тульской области, поскольку оспариваемые положения не применялись в конкретном деле с ее участием, Суд рассмотрел жалобу в остальной части по существу, признав часть 3 статьи 292 АПК РФ (в редакции от 24 июля 2002 года), как не допускавшую — по смыслу, придаваемому ей сложившейся правоприменительной практикой, — возможность восстановления срока на обращение о пересмотре в порядке надзора акта арбитражного суда, не соответствующей Конституции РФ, ее статьям 17 (части 1 и 2), 18, 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 123 (часть 3). При этом Суд особо отметил, что в случае, если администрация Тульской области обратится в Высший Арбитражный Суд РФ с ходатайством о восстановлении срока на обращение с заявлением о пересмотре в порядке надзора вступившего в законную силу судебного акта арбитражного суда, ее ходатайство должно быть рассмотрено с учетом данного постановления Конституционного Суда РФ<sup>36</sup>.

Тенденция на расширение круга инициаторов разбирательства в Конституционном Суде РФ в целях

<sup>32</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 23.05.2015 г.) // РФ. 1997. 4 марта, 2015. 26 мая.

<sup>33</sup> О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 13.07.2015 г.) // РФ. 1992. 18 февраля, 2015. 17 июля.

<sup>34</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 08.07.1999 г. № 129-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был.

<sup>35</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25.03.2004 г. № 143-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия 2015. Документ опубликован не был.

<sup>36</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.2005 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

защиты прав объединений граждан за счет публично-правовых образований продиктована в первую очередь тем, что, осуществляя свои полномочия, указанные субъекты прежде всего выступают в роли проводников воли и представителей соответствующей организованной части общества. Это во многом обусловлено тем, что согласно ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В завершение отметим, что обеспечение защиты прав и свобод публично-правовых объединений граждан органами конституционного правосудия является важным шагом, направленным на расширение возможностей государственной защиты прав и свобод. Расширение круга субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд РФ, за счет таких объединений создает предпосылки для развития инициативы на местах, включенности объединений в борьбу за свои права и, как следствие, ведет к развитию гражданского общества в России.

#### Литература

1. Винников А.А., Пархоменко А.Г. Конституционные принципы и гарантии местного самоуправления в Российской Федерации // Новый юридический журнал. 2014. № 4. С. 137–147.
2. Кокотов А.Н. Местное самоуправление — одна из основ конституционного строя Российской Федерации // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение / под ред. В.В. Невинского. Барнаул, 2003. С. 95–97.
3. Кокотова М.А. Проверка конституционности законов по обращениям граждан органами конституционного контроля России и Франции: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015.
4. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., испр. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 640 с.
5. Фадеев В.И. Конституция Российской Федерации: проблемы развития и стабильности // Lex russica. 2013. № 12. С. 1292–1306.
6. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: НОРМА, 2010. 336 с.