



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В.Дубкова

город Санкт-Петербург

27 июня 2013 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина А.В.Дубкова, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук А.С.Саломаткина,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального

конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.В.Дубкова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, а также представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 3 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющей статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления (абзац второй). В части 10 той же статьи установлен перечень оснований досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления.

Часть первая статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации относит к числу оснований прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, неизбрание на должность (пункт 3).

1.1. Оспаривающий конституционность названных законоположений гражданин А.В.Дубков решением Совета депутатов Корфовского городского поселения Хабаровского муниципального района Хабаровского края от 29 апреля 2011 года был удален в отставку с должности главы данного муниципального образования. Признав указанное решение незаконным, Хабаровский районный суд Хабаровского края решением от 19 августа 2011 года постановил восстановить А.В.Дубкова в должности с 3 мая 2011 года.

В ходе производства по данному делу А.В.Дубков обращался к суду с ходатайствами о его ускорении и принятии обеспечительных мер в виде приостановления действий по назначенным решением Совета депутатов Корфовского городского поселения от 17 мая 2011 года внеочередным выборам, в чем ему было отказано определениями от 7 июля 2011 года и от 25 июля 2011 года. В результате внеочередные выборы главы Корфовского городского поселения, в которых А.В.Дубков в качестве кандидата на эту должность не участвовал, состоялись 7 августа 2011 года и вновь избранный глава Корфовского городского поселения приступил к исполнению своих должностных обязанностей 15 августа 2011 года, т.е. до того как было вынесено решение о восстановлении в этой должности А.В.Дубкова. В порядке исполнения решения Хабаровского районного суда Хабаровского края вновь избранный глава Корфовского городского поселения 22 августа 2011 года издал распоряжение о восстановлении А.В.Дубкова в должности главы муниципального образования с 3 мая 2011 года, а 23 августа 2011 года – распоряжение о его увольнении на основании пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации (в связи с неизбранием на должность).

Отказывая А.В.Дубкову в принятии заявления о признании незаконными внеочередных выборов главы Корфовского городского поселения, об отмене решения Совета депутатов Корфовского городского поселения от 17 мая 2011 года, которым они были назначены, и постановления избирательной комиссии Корфовского городского поселения от 7 августа 2011 года об утверждении результатов голосования на этих выборах, Хабаровский районный суд Хабаровского края в определении от 7 ноября 2011 года сослался на то, что указанные решения избирательные права заявителя не затрагивают. Законность определения суда первой инстанции подтверждена кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 2 декабря 2011 года и определением Верховного Суда Российской Федерации от 22 мая 2012 года. В передаче надзорной жалобы А.В.Дубкова на эти решения для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции также отказано (определение Хабаровского краевого суда от 28 февраля 2012 года).

Решением Хабаровского районного суда Хабаровского края от 14 декабря 2011 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 2 марта 2012 года, А.В.Дубкову отказано в удовлетворении требований о признании незаконным распоряжения вновь избранного главы Корфовского городского поселения от 23 августа 2011 года о его увольнении и устранении препятствий к его допуску на рабочее место. Определениями судьи Хабаровского краевого суда от 28 апреля 2012 года и Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2012 года в передаче кассационных жалоб А.В.Дубкова на указанные решения на рассмотрение соответственно президиума Хабаровского краевого суда и Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации также отказано. Оставляя требования А.В.Дубкова без удовлетворения, суды всех инстанций исходили из того, что в силу части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» его полномочия были фактически прекращены в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, в связи с чем распоряжение о его увольнении по основанию, предусмотренному пунктом 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации, правового значения не имеет.

1.2. Как следует из статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации проверяет по жалобам граждан конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, которая была применена в деле заявителя, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Нарушение положениями частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации своих прав, гарантированных статьями 3 (части 2 и 3), 12, 32 (часть 3), 37 (часть 3), 46 (часть 2) и 130 Конституции Российской Федерации, гражданин А.В.Дубков усматривает в том, что эти законоположения в силу своей неопределенности позволяют автоматически – без учета иных предписаний названного Федерального закона, а также предписаний, содержащихся в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 76-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации», – прекращать полномочия главы муниципального образования, восстановленного в должности в связи с отменой в судебном порядке решения об удалении его в отставку как незаконного, в случае проведения досрочных выборов главы муниципального образования и вступления в должность избранного на этих выборах иного лица, а также предполагают возможность принятия вновь избранным главой муниципального образования решения об увольнении лица, восстановленного в должности главы муниципального образования в судебном порядке.

Таким образом, положения частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования на основе этих законоположений решается вопрос о возможности прекращения полномочий главы муниципального образования, восстановленного судом в этой должности как незаконно удаленного в отставку, в связи с проведением досрочных выборов и вступлением в должность вновь избранного главы муниципального образования до окончания судебного разбирательства по делу удаленного в отставку главы муниципального образования.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита на основе равенства всех перед законом и судом – обязанностью государства, на которое возложена охрана достоинства личности во всех сферах (статья 1, часть 1; статья 2; статья 19, часть 1; статья 21, часть 1); права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность

законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18).

Признавая право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, Конституция Российской Федерации гарантирует каждому государственную, в том числе судебную, защиту его прав и свобод, возможность обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц (статья 45; статья 46, части 1 и 2). Будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционное право на судебную защиту выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод, в том числе права на местное самоуправление (статья 133 Конституции Российской Федерации).

В силу приведенных положений Конституции Российской Федерации право на судебную защиту в полной мере распространяется на выборных должностных лиц местного самоуправления, которые должны иметь доступ к правосудию в целях обеспечения беспрепятственной в течение всего срока полномочий реализации возложенных на них публичных функций, связанных с решением от имени и в интересах населения вопросов местного значения. Из этого же исходит ратифицированная Российской Федерацией Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года, в соответствии с которой 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 (статья 11).

2.1. Как следует из Конституции Российской Федерации, ее статей 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2), 130 и 131, местное самоуправление признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, оно является необходимой составной частью единого

механизма народовластия и обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает права и обязанности граждан, связанные с их участием непосредственно, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в самостоятельном решении вопросов местного значения.

Основанием учреждения местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти в городских, сельских поселениях и на других территориях (статья 131, часть 1, Конституции Российской Федерации) является воля населения этих территорий, выраженная непосредственно или через образованные им выборные (представительные) органы местного самоуправления. Соответственно, реализация полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления основана на мандате, полученном в установленном законом порядке, а срок этих полномочий должен, как правило, совпадать со сроком действия мандата. Произвольное сокращение такого срока, наличие которого является существенным и обязательным условием периодичности выборов и непрерывности осуществления муниципальной власти, могло бы поставить под сомнение правомерно выраженную волю населения муниципального образования при формировании состава выборного органа местного самоуправления, замещении должности выборного должностного лица местного самоуправления и тем самым привести к нарушению статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 12, 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 130 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации не исключает введение федеральным законодателем – в целях поддержания конституционного режима законности при осуществлении местного самоуправления и защиты прав граждан, в том числе права на осуществление местного самоуправления, от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления – адекватных мер

ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, включая досрочное прекращение их полномочий (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 года № 14-П).

Аналогичный подход закреплен в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (подписана в городе Кишиневе 7 октября 2002 года), согласно которой избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией, законом, вступают в должность в порядке и сроки, установленные законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами (пункт 5 статьи 1).

2.2. Оценивая институт удаления главы муниципального образования в отставку, в том числе с точки зрения сопутствующих его применению гарантий, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующему выводу: как мера ответственности перед представительным органом, а в конечном счете – и перед населением процедура досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в порядке удаления в отставку не является отступлением от Конституции Российской Федерации, поскольку в действующем правовом регулировании она предполагает, в частности, возможность судебной проверки по заявлению удаленного в отставку главы муниципального образования законности соответствующего решения представительного органа муниципального образования, а также проведение досрочных выборов главы муниципального образования в установленные федеральным законом сроки, притом что удаленный в отставку глава муниципального образования вправе баллотироваться на этих выборах в качестве кандидата (определения от 4

октября 2011 года № 1264-О-О, от 2 ноября 2011 года № 1464-О-О и от 17 ноября 2011 года № 1489-О-О).

Данный вывод согласуется с ранее выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позицией, в силу которой использование судебной процедуры в случаях досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления в установленных законом случаях во многом предопределяет уровень защищенности конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления (постановления от 16 октября 1997 года № 14-П и от 10 июня 1998 года № 17-П, определения от 14 января 2000 года № 2-О и от 17 июля 2007 года № 561-О-О).

Вытекающая из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации необходимость обеспечения в случае удаления главы муниципального образования в отставку возможности судебного контроля за законностью соответствующего решения представительного органа муниципального образования, с одной стороны, и проведения в установленные законом сроки досрочных выборов главы муниципального образования – с другой, обусловлена целью достижения баланса между интересами лица, избранного ранее, но удаленного с должности главы муниципального образования, и публичными интересами жителей этого муниципального образования, требующего замещения без необоснованных промедлений должности главы муниципального образования лицом, вновь избранным на эту должность на досрочных муниципальных выборах, и обеспечения тем самым непрерывности осуществления муниципальной власти для решения вопросов местного значения в данном муниципальном образовании.

Поскольку в силу взаимосвязанных положений статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина имеет в качестве своего объективного предела воспрепятствование реализации прав и свобод других лиц, равно как и

причинение вреда конституционно гарантированным публичным интересам, федеральный законодатель, создавая условия, обеспечивающие в связи с удалением главы муниципального образования в отставку защиту прав удаленного с этой должности лица и одновременно – прав населения муниципального образования на осуществление местного самоуправления, должен руководствоваться целями недопустимости противопоставления одних законных интересов другим и вводить нормативно-правовые механизмы их взаимосогласованной реализации.

С тем чтобы права и законные интересы субъектов местного самоуправления, которые затрагиваются принятием решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, получали реальную и эффективную защиту, нормативно-правовое регулирование судебной защиты прав лица, удаленного в отставку с должности главы муниципального образования, должно коррелировать с требованиями избирательного законодательства относительно оснований, условий и сроков назначения и проведения досрочных выборов на соответствующую должность, поскольку в ином случае в процессе правоприменения не исключались бы ситуации недопустимой коллизии и неопределенности применительно к правовым последствиям судебного решения, направленного на восстановление прав лица, незаконно удаленного с должности главы муниципального образования, и итогам состоявшегося акта волеизъявления населения муниципального образования в рамках досрочных выборов на эту должность.

2.3. Вытекающее из взаимосвязанных положений статей 21 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 133 Конституции Российской Федерации право удаленного с должности главы муниципального образования лица на судебную защиту своих прав, нарушенных в связи с принятием представительным органом муниципального образования решения об удалении его в отставку, предполагает наличие конкретных гарантий, позволяющих реализовать это право в полном объеме, а правосудие, которое

осуществляется только судом (статья 118, часть 1, Конституции Российской Федерации), по своей сути может признаваться таковым, только если оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, право на судебную защиту признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации как основное и неотчуждаемое право человека на основе принципа равенства всех перед законом и судом (статья 17, части 1 и 2; статья 19, части 1 и 2; статья 46, части 1 и 2); данное право включает в себя не только право на обращение в суд, но и гарантированную государством возможность получения реальной судебной защиты; одним из важных факторов, определяющих эффективность восстановления нарушенных прав, является своевременность защиты прав участвующих в деле лиц (постановления от 2 февраля 1996 года № 4-П, от 3 февраля 1998 года № 5-П, от 28 мая 1999 года № 9-П, от 11 мая 2005 года № 5-П, от 20 февраля 2006 года № 1-П, от 5 февраля 2007 года № 2-П и от 22 апреля 2013 года № 8-П).

Аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по правам человека, отмечавший, что эффективность средств правовой защиты означает, в частности, что они должны предотвращать предполагаемое нарушение или прекращать его, равно как и предоставлять адекватную компенсацию за уже произошедшее нарушение (постановления от 26 октября 2000 года по делу «Кудла (Kudla) против Польши», от 30 ноября 2004 года по делу «Кляхин против России» и др.); в ситуации же, при которой правовая система государства позволяет, чтобы окончательное, обязательное судебное решение осталось недействующим к ущербу одной из сторон, право на судебную защиту становится иллюзорным, тогда как, по смыслу Конвенции о защите прав человека и основных свобод, исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть

«суда» (постановления от 19 марта 1997 года по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции», от 7 мая 2002 года по делу «Бурдов против России», от 18 мая 2004 года по делу «Продан (Prodan) против Молдовы», от 6 октября 2005 года по делу «Шиляев против России», от 1 июня 2006 года по делу «Буй (Buj) против Хорватии» и др.).

Соответственно, федеральный законодатель, обладающий достаточно широкой свободой усмотрения при создании конкретных процессуальных механизмов судебной защиты права на участие в осуществлении местного самоуправления, в том числе при решении вопроса о порядке замещения должности главы муниципального образования, удаленного в отставку, при регулировании всей системы общественных отношений, складывающихся после удаления главы муниципального образования в отставку, должен учитывать необходимость обеспечения своевременной и эффективной судебной защиты, включая реальную возможность принудительной реализации принимаемых судебных решений.

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», как следует из его преамбулы, устанавливает в соответствии с Конституцией Российской Федерации общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Этими общими принципами predeterminedены и закрепленные названным Федеральным законом основы правового статуса выборных должностных лиц местного самоуправления, включая правила, относящиеся к установлению сроков соответствующего мандата, момента его начала и окончания, а также основания досрочного прекращения полномочий.

3.1. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 17 июля 2012 года № 1487-О, положение части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со

дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва (абзац первый), направлено на обеспечение непрерывности осуществления функций выборной публичной власти на уровне местного самоуправления и как таковое не нарушает какие-либо конституционные права и свободы. Данный вывод относится и к положению абзаца второй части 3 той же статьи, определяющего начало и окончание срока полномочий выборного должностного лица местного самоуправления.

Не может расцениваться как содержащая отступления от конституционных требований и часть 10 статьи 40 названного Федерального закона, допускающая, как следует из ее пункта 10 в системном единстве со статьей 74¹ того же Федерального закона, регулирующей удаление главы муниципального образования в отставку, возможность исключений из общего правила о продолжительности мандата выборного должностного лица местного самоуправления, правомерность которых применительно к процедуре удаления главы муниципального образования в отставку ранее уже получила подтверждение со стороны Конституционного Суда Российской Федерации.

Что касается положения пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации, то оно направлено на регулирование трудовых отношений и не распространяется на выборных должностных лиц местного самоуправления, имеющих особый публично-правовой статус, т.е., согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должностных лиц местного самоуправления, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава или на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенных

собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1 статьи 2).

Поскольку выборное должностное лицо местного самоуправления – это лицо, замещающее муниципальную должность в порядке избрания на муниципальных выборах, посредством которых образующие местное сообщество граждане осуществляют местное самоуправление, предполагается, что характер и содержание деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления определяется взятыми ими непосредственно перед населением конкретного муниципального образования публично-правовыми обязательствами по решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П).

Следовательно, выборные должностные лица местного самоуправления имеют публично-правовой статус, природа которого обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления и который обеспечивает лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности и тем самым – реализацию норм статьи 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3 (часть 3) и 130. Соответственно, отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда посредством гарантированного статьей 37 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации свободного избрания рода деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем.

Такое же понимание правового статуса выборного лица публичной власти и характера его деятельности отражено в правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной применительно к депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, которые, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 5 апреля 2013 года № 7-П, не являются наемными работниками, – их правовой статус обусловлен актом избрания на выборах, а также решением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации об осуществлении конкретным депутатом полномочий на профессиональной постоянной основе и (или) иными предусмотренными законодательством о статусе депутатов региональных парламентов обстоятельствами.

С учетом изложенного производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации, в силу пункта 2 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подлежит прекращению.

3.2. Решение представительного органа муниципального образования об удалении лица, замещающего должность главы муниципального образования, в отставку неизбежно затрагивает интересы не только самого этого лица, но и широкого круга иных лиц – жителей данного муниципального образования, в том числе в связи с реализацией возложенных на органы местного самоуправления публичных функций. Исходя из этого федеральный законодатель, руководствуясь конституционными целями государственной защиты прав и свобод человека и гражданина и государственного гарантирования устойчивого функционирования институтов местного самоуправления, обязан в пределах своих конституционных полномочий предусматривать дополнительные

(повышенные) гарантии, направленные на согласование частных и публичных интересов, затрагиваемых соответствующим решением представительного органа муниципального образования, включая специальные процедурные правила, которые обеспечивали бы как эффективную реализацию права на судебную защиту удаленным с должности главы муниципального образования лицом, так и своевременное проведение досрочных выборов на эту должность.

Вводя в правовое регулирование местного самоуправления институт удаления главы муниципального образования в отставку, федеральный законодатель – в силу презумпции конституционной добросовестности и приверженности конституционным принципам и ценностям – не мог не исходить из того, что необходимым элементом процедуры удаления в отставку с должности главы муниципального образования является право лица, удаленного в отставку с этой должности, на обращение в суд. Данное право напрямую вытекает из находящихся во взаимосвязанном единстве положений статей 1 (часть 1), 2, 18, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 133 Конституции Российской Федерации, по смыслу которых любому лицу, чьи права непосредственно затронуты в процессе удаления в отставку с должности главы муниципального образования, должна обеспечиваться равная защита в суде его прав и законных интересов.

Целям уважения и охраны достоинства личности во взаимоотношениях с муниципальной властью, а также предупреждения необоснованного применения удаления в отставку с должности главы муниципального образования как меры, объективно приводящей к нарушению нормального функционирования местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании, служит статья 78 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая закрепляет право на обжалование в суд любых решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных

лиц местного самоуправления, конкретизирующее конституционное право на судебную защиту местного самоуправления.

Само по себе отсутствие специальных норм, непосредственно регулирующих порядок удаления главы муниципального образования в отставку, не ставит под сомнение необходимость безусловного обеспечения удаленному в отставку лицу гарантий своевременной и эффективной судебной защиты его прав; соответственно, признание судом решения об удалении главы муниципального образования в отставку незаконным не требует каких-либо дополнительных подтверждений для его восстановления в ранее занимаемой должности. Данный вывод согласуется с правовой позицией, выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 34-П применительно к досрочному прекращению полномочий депутата Государственной Думы: как указал Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку только суд в конечном счете может решить спор о праве между государственным органом и лицом, права которого затронуты оспариваемым правоприменительным решением, а решение о досрочном прекращении полномочий соответствующего выборного лица, в свою очередь, непосредственно затрагивает гарантированные Конституцией Российской Федерации право гражданина быть избранным и его публично-правовой статус как выборного лица, такое решение может быть обжаловано в суд; признание же судом неправомерности досрочного прекращения полномочий влечет восстановление гражданина в его прежнем статусе – иное означало бы отрицание гарантий судебной защиты мандата выборного лица.

Вместе с тем в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, часть 8 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает проведение досрочных выборов главы муниципального образования в сроки, установленные федеральным законом. Таким законом является Федеральный

закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий (пункт 4 статьи 10). При этом во всяком случае предполагается, что гражданин, удаленный в отставку с должности главы муниципального образования, как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, не лишен возможности принять в них участие в качестве кандидата, а решения, касающиеся назначения и проведения досрочных выборов, не могут приниматься произвольно, с нарушением вытекающих из Конституции Российской Федерации и действующего законодательства принципов судебной защиты и эффективного восстановления прав, нарушенных в результате незаконного удаления главы муниципального образования в отставку.

Это означает, что установленный Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» срок проведения досрочных выборов в случае досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления не может применяться вне связи с процессом судебной защиты прав удаленного в отставку с должности главы муниципального образования лица, а досрочные выборы не должны создавать препятствий для реализации соответствующих судебных гарантий его прав. В свою очередь, судебная защита должна осуществляться в максимально короткий срок, с тем чтобы исключалось необоснованно продолжительное по времени сохранение ситуации неопределенности в отношении правового статуса указанного лица, влекущей невозможность своевременного восстановления нормального порядка управления муниципальным образованием на основе проведения досрочных выборов на должность главы муниципального образования.

3.3. Осуществляя правовое регулирование общественных отношений, в том числе связанных с судебной защитой права на местное самоуправление, федеральный законодатель обязан руководствоваться вытекающим из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом общеправовым требованием определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями; неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и установленных статьями 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации гарантий государственной, включая судебную, защиты прав, свобод и законных интересов граждан (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 25 февраля 2004 года № 4-П, от 20 апреля 2009 года № 7-П, от 6 декабря 2011 года № 27-П, от 29 июня 2012 года № 16-П и от 22 апреля 2013 года № 8-П).

Наличие в действующем законодательном регулировании порядка и последствий удаления главы муниципального образования в отставку лишь общих (без специальной конкретизации) правил, относящихся к судебной защите прав удаленного в отставку лица, с одной стороны, и к порядку назначения досрочных выборов главы муниципального образования – с другой, может порождать на практике рассогласованное применение этих институтов и приводить к коллизии реализуемых в их рамках конституционных прав. В частности, в отношении заявителя по настоящему делу гражданина А.В.Дубкова это привело к невозможности реального восстановления его в должности выборного должностного лица местного самоуправления, поскольку на момент вынесения судом решения, которым его удаление в отставку было признано незаконным, уже состоялись

досрочные выборы главы муниципального образования и вновь избранный глава муниципального образования вступил в должность. В результате не только право А.В.Дубкова на судебную защиту оказалось, по существу, иллюзорным, но и воля населения муниципального образования, вручившего ранее избранному лицу мандат на определенный срок, была необоснованно поставлена под сомнение.

Кроме того, при отсутствии каких-либо специально законодательно установленных правил (условий) назначения и проведения досрочных выборов на должность главы муниципального образования в случае, если лицо, ранее замещавшее эту должность и удаленное в отставку, обращается в суд в защиту своих прав, равно как и специального порядка реализации удаленным в отставку с должности главы муниципального образования лицом права на оспаривание соответствующего решения представительного органа муниципального образования (включая сокращенные сроки рассмотрения судом таких обращений, возможность приостановления судом действия оспариваемого решения, могущего затруднить или воспрепятствовать исполнению судебного постановления) не исключаются ситуации, при которых (как это, например, имело место в конкретном деле А.В.Дубкова) должность выборного должностного лица местного самоуправления (главы муниципального образования) замещается одновременно лицом, вновь избранным на эту должность на досрочных выборах после удаления главы муниципального образования в отставку, и лицом, восстановленным в должности главы муниципального образования в связи с признанием судом решения об удалении его в отставку незаконным.

При этом взаимосвязанные положения части 6 статьи 36 и части 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующие досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования как выборного должностного лица местного самоуправления, не предусматривают таких оснований прекращения полномочий, которые могли бы быть применимы к

случаям, когда на момент восстановления лица в должности главы муниципального образования в связи с признанием судом решения об удалении его в отставку незаконным вступил в должность вновь избранный на досрочных выборах глава муниципального образования. Не может рассматриваться как устанавливающая основания досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления и часть 3 статьи 40 названного Федерального закона. В действующем избирательном законодательстве нормы, позволяющие разрешить эту коллизию, также отсутствуют.

Между тем именно на федеральном законодателе, связанном в своей правотворческой деятельности производными от принципа правовой государственности требованиями верховенства права, правовой определенности и поддержания взаимного доверия во взаимоотношениях личности и публичной власти, лежит обязанность не допускать возникновения ситуаций, при которых результаты состоявшихся выборов на должность главы муниципального образования ставились бы под сомнение и могли бы быть пересмотрены путем признания выборов недействительными по одному только формальному основанию – вынесению судом решения о незаконности удаления в отставку ранее избранного главы муниципального образования. В свою очередь, допущение возможности вынесения судебного решения, которое не может быть исполнено, не согласуется с конституционными требованиями, предъявляемыми в демократическом правовом государстве к осуществлению правосудия.

4. Таким образом, положения частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

соответствуют Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти законоположения предполагают обеспечение гарантий судебной защиты прав лица, удаленного в отставку с должности главы муниципального образования решением представительного органа данного муниципального

образования, а также проведение в установленные федеральным законом сроки – в целях обеспечения непрерывности осуществления муниципальной власти – досрочных выборов главы муниципального образования, на которых удаленный в отставку глава муниципального образования вправе баллотироваться в качестве кандидата;

не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 133, в той мере, в какой эти законоположения – при отсутствии в системе действующего правового регулирования специальных правовых механизмов согласованного взаимодействия института судебной защиты прав удаленного в отставку с должности главы муниципального образования лица и института досрочных выборов главы муниципального образования – допускают в правоприменительной практике проведение таких досрочных выборов до разрешения судом вопроса о законности удаления главы муниципального образования в отставку и тем самым не гарантируют возможность реального восстановления его прав в случае признания судом соответствующего решения представительного органа местного самоуправления незаконным.

В силу статей 75, 79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» федеральному законодателю надлежит, руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, внести в правовое регулирование отношений, связанных с удалением главы муниципального образования в отставку и проведением – в случае признания судом законности соответствующего решения представительного органа местного самоуправления – досрочных выборов главы муниципального образования, изменения, обеспечивающие максимально возможное сокращение сроков судебного обжалования такого решения и незамедлительное рассмотрение судом дела о проверке его законности; впредь до внесения в действующее правовое регулирование

надлежащих изменений правоприменительные органы должны исходить из недопустимости назначения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела.

Восстановление прав заявителя по настоящему делу гражданина А.В.Дубкова, обусловленное признанием положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, предполагает – в силу конституционных принципов справедливости и пропорциональности (соразмерности) – использование предусмотренных действующим законодательством механизмов, на которые указывал Конституционный Суд Российской Федерации применительно к защите избирательных прав граждан (Постановление от 15 января 2002 года № 1-П, Определение от 5 июня 2003 года № 215-О), включая возмещение причиненного вреда публично-правовым образованием, представительным органом которого было допущено данное нарушение. Во всяком случае, негативные последствия, явившиеся результатом соответствующих незаконных действий (или бездействия), должны быть компенсированы, а доброе имя гражданина – восстановлено на основании действующего законодательства.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти законоположения предполагают в случае принятия представительным органом муниципального образования решения об

удалении главы муниципального образования в отставку обеспечение гарантий судебной защиты прав удаленного в отставку лица, а также проведение в установленные федеральным законом сроки – в целях обеспечения непрерывности осуществления муниципальной власти – досрочных выборов главы муниципального образования, на которых удаленный в отставку глава муниципального образования вправе баллотироваться в качестве кандидата;

2. Признать положения частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 133, в той мере, в какой эти законоположения – при отсутствии в системе действующего правового регулирования специальных правовых механизмов согласованного взаимодействия института судебной защиты прав лица, удаленного в отставку с должности главы муниципального образования, и института досрочных выборов главы муниципального образования – допускают в правоприменительной практике проведение таких досрочных выборов до разрешения судом вопроса о законности удаления главы муниципального образования в отставку и тем самым не гарантируют возможность реального восстановления его прав в случае признания судом соответствующего решения представительного органа местного самоуправления незаконным.

3. Федеральному законодателю надлежит, руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, внести в правовое регулирование отношений, связанных с удалением главы муниципального образования в отставку и проведением – в случае признания судом законности соответствующего решения представительного органа местного самоуправления – досрочных выборов главы муниципального образования,

изменения, обеспечивающие максимально возможное сокращение сроков судебного обжалования такого решения и незамедлительное рассмотрение судом дела о проверке его законности.

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений правоприменительные органы должны исходить из недопустимости назначения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела.

4. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации.

5. Гражданин Дубков Андрей Владимирович вправе обратиться в суд общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства с требованием о возмещении вреда, причиненного ему решением представительного органа местного самоуправления, которое соответствующим судебным решением было признано незаконным.

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации