

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 18 июля 2017 г. N 1551-О ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ "ПРОФСОЮЗ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДА ЧЕРЕПОВЦА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ" НА НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД СТАТЬЯМИ 35 И 35.1 ТРУДОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СТАТЬЕЙ 11 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СОЮЗАХ, ИХ ПРАВАХ И ГАРАНТИЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ", СТАТЬЯМИ 26, 33 И ЧАСТЬЮ 1 СТАТЬИ 46 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

**МНЕНИЕ СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Н.С. БОНДАРЯ**

Определением от 18 июля 2017 года N 1551-О Конституционный Суд Российской Федерации, отказывая в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации "Профсоюз работников образования города Череповца Вологодской области" на нарушение конституционных прав и свобод [статьями 35 и 35.1](#) Трудового кодекса Российской Федерации, [статьей 11](#) Федерального закона "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", [статьями 26, 33 и частью 1 статьи 46](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", положил в обоснование своего решения - в части отсутствия нарушения конституционных прав заявителя применением в его деле норм Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - подход, основанный, как представляется, не столько на конституционно-правовой, сколько на отраслевой, в частности трудово-правовой, интерпретации положений [статей 26 и 46 \(часть 1\)](#) указанного Федерального закона, констатировав при этом (как представляется, без необходимости для таких выводов аргументации), во-первых, что по смыслу [статьи 33](#) этого Закона "профсоюзы и их деятельность не могут рассматриваться как формы непосредственного осуществления местного самоуправления", поскольку объединение граждан данного вида "создается и предназначено для защиты социально-трудовых прав своих членов, а не для реализации права на осуществление местного самоуправления, как оно гарантировано [Конституцией](#) Российской Федерации", и, стало быть, во-вторых, оспариваемые нормы не предполагают "обязательного предоставления права правотворческой инициативы профсоюзам на муниципальном уровне".

Хотя принятое Конституционным Судом решение в итоговой (резолютивной) части касается исключительно вопроса о том, отвечает ли конкретная жалоба критериям допустимости, установленным Федеральным конституционным [законом](#) "О Конституционном Суде Российской Федерации", тем не менее приведенные положения приобретают нормативно-интерпретационное значение. По сложившейся же практике конституционного правосудия суждения Конституционного Суда, высказанные в так называемых "отказных" определениях, не только могут получать силу процессуальных нормативно-доктринальных ориентиров, которые в последующем влияют на решение аналогичных вопросов допустимости обращений, но и учитываются при выработке правовых позиций материально-правового плана.

В силу этих обстоятельств, не оспаривая сделанный Конституционным Судом итоговый вывод о том, что отсутствуют основания для принятия жалобы к рассмотрению, но не согласившись с положенной в его основу аргументацией, считаю необходимым изложить свое мнение по данному Определению.

1. Для понимания роли профсоюзов, в том числе в системе муниципальной демократии, отправным пунктом должна служить [статья 30 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации, из анализа которой в общей системе конституционного регулирования можно сделать по меньшей мере следующие принципиальные для рассматриваемых вопросов выводы.

Во-первых, право на создание профсоюзов закрепляется в [Конституции](#) Российской Федерации как необходимый элемент нормативного содержания конституционного права на объединение, а не в связи с закреплением свободы труда и регулированием основ трудовых отношений ([статья 37](#)). Соответственно, оно не может рассматриваться в отрыве от существа, целевой направленности права на объединение, которое по своему месту в [главе 2](#) Конституции Российской Федерации служит, с одной стороны, неким связующим звеном между личной и общественно-политической свободой человека и гражданина, с другой - открывает номенклатуру основных прав, характеризующих организационные формы реализации демократического участия в управлении публичными делами.

Во-вторых, создание профсоюзов определяется приоритетной целью "защиты" объединенными в соответствующую структуру лицами, как это сказано в [Конституции](#) Российской Федерации, "своих

интересов", которые при таком конституционном подходе никак не могут сводиться к профессиональным, "трудовым" интересам. Это означает, что профсоюзные организации в их конституционном понимании призваны обеспечивать как собственно профессиональные, так и иные, тесно связанные с ними интересы членов профсоюзов.

В-третьих, право на создание профсоюзов подразумевает не только негативный аспект, касающийся запрета произвольного вмешательства в деятельность данных объединений со стороны публичной власти, но и позитивный аспект, связанный с "гарантированием" свободы деятельности таких объединений, что возлагает на публичную власть обязанности по созданию условий, при которых пользование соответствующим правом было бы эффективным, т.е. могли бы результативно достигаться его цели по защите посредством профсоюзной деятельности интересов объединенных в соответствующую структуру лиц.

Эти подходы коррелируются с положениями [статьи 8](#) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в силу которых государства обязуются обеспечить право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Тем самым деятельность профсоюзов, не сводимая к обеспечению реализации свободы труда, рассматривается в широком контексте защиты социально-экономических прав и интересов человека, а соответствующие объединения необходимым образом интегрируются в демократический механизм функционирования и развития социального государства. Неслучайно поэтому, в частности, в Уфимской [декларации](#) IV Профсоюзного форума стран БРИКС (принята в городе Уфе 9 июля 2015 года) подчеркивается, что "профсоюзы являются действенной силой по защите демократии, в борьбе за справедливость и экологически устойчивое будущее" ([пункт 5](#)). А [Хартия](#) социального обеспечения, принятая на X Всемирном конгрессе профсоюзов (Гавана, 15 февраля 1982 года), связывает демократическую основу управления социальным обеспечением прежде всего с деятельностью профсоюзных организаций, которые "могут наилучшим образом определять социальные нужды и, следовательно, разрабатывать соответствующую политику социальной защиты" ([раздел II](#) "Основные принципы социального обеспечения"). В свою очередь, [Концепция](#) формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества, принятая на двадцать восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ 31 мая 2007 года, исходит из того, что "в числе базисных, важнейших особенностей социального государства - участие общественных объединений... в формировании и функционировании гражданского общества" и "при этом важная роль в управлении производством, общественной и государственной жизнью отводится профессиональным союзам стран Содружества" ([пункт 10 раздела 3](#) "Механизм реализации социального характера государств Содружества").

В соответствии с этим и на уровне отраслевой конкретизации [статьи 30](#) Конституции Российской Федерации понимание профсоюза, не исчерпывающееся сугубо трудовыми отношениями, увязывается с более широкой категорией "социально-трудовых прав и интересов", которые подлежат представительству и защите посредством профсоюзов ([пункт 1 статьи 2](#) Федерального закона "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"), а [статьи 15, 20 и 22](#) этого Федерального закона закрепляют права профсоюзов, связанные с влиянием на государственную и муниципальную политику, в том числе в сферах здравоохранения, отдыха, туризма, массовой физической культуры и спорта, охраны окружающей среды, социальной защиты. При этом в [пункте 2 статьи 15](#) отдельно упоминается право профсоюзов участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

2. Этим предопределяется и возможность участия профсоюзов в представительной системе общества, их влияние на общественно-политические отношения, складывающиеся как на государственном (федеральном и региональном), так и муниципальном уровнях. Это нашло определенное отражение и в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации. Будучи институтом гражданского общества, отмечается в [Постановлении](#) от 24 октября 2013 года N 22-П, профсоюзы путем сотрудничества с работодателями и институтами публичной власти обеспечивают участие работников в установлении условий труда и тем самым - взаимодействие гражданского общества и государства в сфере управления трудом, стабильность трудовых отношений; соответственно, [Конституция](#) Российской Федерации защищает не только свободу создания профсоюзов, но и свободу их деятельности, с тем чтобы граждане, объединившись, имели возможность эффективно отстаивать свои социально-трудовые права и интересы. Наиболее непосредственные, конкретные и одновременно содержательно насыщенные формы взаимоотношений профсоюзов с публичной властью складываются на местном уровне. Здесь функциональная ориентация профсоюзов на представительство и защиту социальных и экономических

интересов переплетается и обуславливается реализацией основного предназначения местного самоуправления по обеспечению основных жизненно важных потребностей человека по месту жительства. Весьма примечательно в этом плане, что Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 3 мая 1996 года выдвигает на первый план необходимость обеспечения или поощрения свободы работников в создании именно местных, а уже затем национальных, организаций для защиты своих экономических и социальных интересов (статья 5).

Причастность профсоюзов к функционированию системы местного самоуправления предметно определяется их объективной заинтересованностью в решении большинства вопросов местного значения, таких как ресурсное снабжение населения, транспортное обслуживание, обеспечение услуг связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, вопросы образования и здравоохранения, развития физической культуры, школьного и массового спорта, отдыха людей и др. (статьи 14 - 16.2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), причем в том числе в связи с возможным созданием соответствующих по отраслевому профилю профсоюзных объединений.

Одновременно нельзя отрицать и возможность определенного включения профсоюзов на муниципальном уровне и в сферу политической демократии. Согласно правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 7 июля 2011 года N 15-П, в странах, основанных на принципах правовой демократии, на уровне местного самоуправления субъектами избирательного процесса выступают, как правило, функционирующие в рамках местного сообщества территориальные коллективы (общественные организации, профессиональные группы, организации по интересам и т.д.) сообразно их численности, организованности, степени участия в решении вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании, а также граждане индивидуально; в государствах, признающих Европейскую хартию местного самоуправления, наиболее распространенными субъектами избирательного процесса, формирующими корпус кандидатов в депутаты на местном уровне, обычно (при использовании пропорциональной избирательной системы) являются местные (так называемые "ратушные") партии и общественные объединения. Поскольку Конституционным Судом Российской Федерации признается конституционно оправданной и необходимой принадлежность функционирующих в рамках местного сообщества объединений граждан к субъектному составу одной из высших форм непосредственного выражения народом своей власти, каковой наряду с референдумом являются свободные выборы, постольку не только отсутствуют основания сомневаться в принципиальной принадлежности объединений граждан к субъектам местного самоуправления, но и должны создаваться надлежащие правовые (нормативные, правоприменительные и проч.) условия для вовлечения локально-территориальных объединений, соотносимых по своим целям, задачам, характеру деятельности с предназначением местного самоуправления, в решение вопросов местного значения посредством всех доступных форм муниципальной демократии. Этот вывод в полной мере применим к профсоюзам.

Вместе с тем в соотношении с системой муниципальной демократии профсоюзы, разумеется, не могут рассматриваться как форма осуществления местного самоуправления. Будучи разновидностью объединений граждан, профсоюзы не осуществляют, не могут осуществлять публичную власть, которая реализуется публично-территориальным сообществом в целом, а не какой-либо его отдельной частью (группой, коллективом и т.п.). При этом следует учитывать, что конституционное право на местное самоуправление носит специфический характер, основывается на переплетении индивидуальных и коллективных начал, императивно-властных и общественно-совещательных форм реализации; и если право на осуществление местного самоуправления может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе, то право на участие в осуществлении местного самоуправления - путем участия граждан в различных формах прямого волеизъявления населения, в том числе посредством своих представителей в различных объединениях. В соответствии с этим Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предусматривая открытый перечень форм муниципальной демократии, разграничивает формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления (часть 1 статьи 33). Участие граждан в осуществлении местного самоуправления, не предполагающее принятие властно-обязывающих решений, а сопряженное с различными проявлениями неимперативного влияния на муниципальную власть в целях подкрепления реализации муниципально значимых интересов, не только не может противопоставляться деятельности объединений граждан, но и, напротив, такое участие во многом утратило бы свое реальное практическое значение и стало бы иллюзорным при выведении из организационных форм его подкрепления институтов гражданского взаимодействия, включая профсоюзы. Поэтому нет никаких оснований для вывода о том, что статьей 33 названного Федерального закона правовой статус профсоюзов не затрагивается.

3. Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации "Профсоюз работников образования города Череповца Вологодской области", Конституционный Суд исходил по существу из того, что предоставленные профсоюзам [статьей 11](#) Федерального закона "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" права, связанные с представительством и защитой социально-трудовых прав и интересов, не соотносятся с теми или иными формами местного самоуправления, как они определены Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". При этом предполагается, что соответствующие права носят как бы внутриотраслевой (трудоправный) характер, тогда как институты местного самоуправления подлежат урегулированию в муниципальном законодательстве.

Между тем законодательная основа местного самоуправления не исчерпывается Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В силу прямого установления [части 1 статьи 4](#) названного Федерального закона правовая основа местного самоуправления включает, наряду с ним, "другие федеральные законы", применительно к которым, однако, действует правило коллизионного приоритета статутного закона о местном самоуправлении: не допускается изменение общих принципов организации местного самоуправления иначе как путем внесения изменений и дополнений в этот Федеральный [закон \(часть 2\)](#). Логика федерального законодателя, стало быть, состоит в том, в частности, что допустимо развитие, расширение гарантий прав местного самоуправления в иных, "немуниципальных" законах, но не ограничение, сужение соответствующих прав. В этом плане закрепление за профсоюзами в специальном законе дополнительных гарантий представительства интересов граждан в нормотворческой деятельности местного самоуправления является по существу конкретизированным выражением и подкреплением содержащегося в [части 1 статьи 33](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" общеориентирующего и принципиального по характеру положения, в силу которого оправданным является расширение форм осуществления и участия в осуществлении местного самоуправления.

Права профсоюзов на выступление с нормотворческими предложениями и учет мнения в нормотворческой деятельности муниципальных образований характеризуют специальный, дополнительный институт участия граждан в осуществлении местного самоуправления, не охватываемый, в частности, институтом правотворческой инициативы граждан и в равной мере не поглощаемый иными предусмотренными действующим законодательством формами собственно профсоюзной деятельности, включая участие профсоюзов в организационной основе социального партнерства. По буквальному смыслу [статьи 11](#) Федерального закона "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", закрепляемые в ней права являются содержательной характеристикой правового статуса именно профсоюза, не подлежат произвольной подмене или замещению, в частности, в соотношении с правосубъектностью комиссий по регулированию социально-трудовых отношений ([статьи 35, 35.1](#) Трудового кодекса Российской Федерации). На уровне местного самоуправления принципиальное значение приобретает развитие как можно более непосредственных, первичных форм представительства социальных и экономических интересов жителей, тогда как институты социального партнерства производны от существующих базовых форм представительства интересов.

4. Исходя из изложенного, полагаю, что вывод о несоответствии жалобы установленным Федеральным конституционным [законом](#) "О Конституционном Суде Российской Федерации" критериям допустимости не должен быть связан с содержащимися в Определении положениями, претендующими на правовые позиции Конституционного Суда относительно роли и значения профсоюзов в системе местного самоуправления.

Конституционный Суд Российской Федерации в своей практике неизменно исходит из того, что возможность обжалования в Конституционный Суд примененного судом в конкретном деле закона неразрывно связана с реализацией целей по восстановлению гражданином или объединением граждан посредством конституционного судопроизводства своих нарушенных прав; соответственно, осуществление конституционного судопроизводства в порядке так называемого конкретного нормоконтроля обусловлено наличием для заявителя тех или иных препятствий в реализации его прав или же обременений, возникших при применении в отношении него норм закона и не устраненных по итогам завершившегося рассмотрения его конкретного дела судом; решение вопроса о конституционности предписаний закона является в таких случаях необходимым и адекватным средством для устранения нарушений. Однако по итогам рассмотрения конкретного дела с участием заявителя судебные органы, как это вытекает из материалов дела, пришли к выводу о том, что каких-либо доказательств нарушения мэрией города Череповца, управлением образования мэрии города Череповца и Череповецкой городской Думой прав заявителя не установлено, а заявленные требования носят в значительной части общий характер. А одна лишь

абстрактная заинтересованность гражданина (объединения граждан) в поддержании конституционного правопорядка посредством устранения из правовой системы нарушающих, по его мнению, конституционные права и свободы человека и гражданина законов сама по себе не создает предпосылок для признания обоснованности возбуждения конституционного судопроизводства, призванного обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав заявителей.

Таким образом, принимая во внимание, что конституционная жалоба общественной организации "Профсоюз работников образования города Череповца Вологодской области" по своей сути направлена не на опровержение конституционности упомянутых в ней законоположений, а, напротив, имеет целью конституционно-судебное подтверждение содержащихся в этих законоположениях гарантий прав профсоюзов, именно это обстоятельство и предопределяет недопустимость данной конституционной жалобы.