СОДЕРЖАНИЕ

[ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc339474872)

[ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 6](#_Toc339474873)

[1.1. Сущность судебной защиты местного самоуправления 6](#_Toc339474874)

[1.2. Формы судебной защиты местного самоуправления 16](#_Toc339474875)

[ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 30](#_Toc339474876)

[2.1. Судебная защита местного самоуправления органами конституционного правосудия 30](#_Toc339474877)

[2.2. Способы судебной защиты нарушенных прав местного самоуправления 39](#_Toc339474878)

[2.3. Современные проблемы судебной защиты местного самоуправления и пути их решения 48](#_Toc339474879)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 54](#_Toc339474880)

[СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 59](#_Toc339474881)

# ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования определяется ее значимостью, как в теоретическом, так и в практическом плане. Современные политические и социально - экономические условия развития местного самоуправления поставили перед юридическими науками конституционного и муниципального права ряд конкретных задач, связанных с необходимостью исследования порядка и возможностей реализации права местного самоуправления на судебную защиту.

Демократические преобразования, происходящие в России в последнее десятилетие, обусловили заметное ускорение процесса создания самоуправленческих институтов и механизмов их правовой защиты. Конституция Российской Федерации 1993 года и Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 года закрепляют в качестве одной из основных гарантий местного самоуправления право на судебную защиту, в связи с чем, в условиях дальнейшего развития институтов местного самоуправления в России, особую значимость приобретают исследования теории и практики судебной защиты прав местного самоуправления. В свете начавшегося реформирования системы местного самоуправления актуальным представляется проведение широкого сравнительно - правового анализа с существующими механизмами судебной защиты прав местного самоуправления в зарубежных странах, а также исследование нормативного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года.

Судебный процесс важен не только для установления истины. В рассмотрении той или иной коллизии население муниципального образования, являющееся основным субъектом права на местное самоуправление, видит конкретный результат деятельности органов местного самоуправления, поэтому любой выигранный в интересах населения муниципального образования судебный спор наглядно демонстрирует желание и возможность органов и должностных лиц местного самоуправления отстаивать интересы территориальных сообществ.

Кроме того, применение средств судебной защиты может принести ощутимую экономическую пользу территориальным сообществам. В данном случае речь идет прежде всего о конфликтах связанных с бюджетными' отношениями. Активная позиция органов и должностных лиц местного самоуправления в бюджетных спорах с субъектами Федерации может дать ощутимые результаты и сохранить значительные средства муниципальных бюджетов.

Существующее на данный момент законодательство о местном самоуправлении зачастую является декларативным и порой возникают пробелы и противоречия в правовом регулировании. Несмотря на тот факт, что в России, согласно превалирующим научным представлениям, судебный прецедент не признается одним из источников права, тем не менее, существующая судебная практика по вопросам местного самоуправления играет важную роль в качестве субсидиарного источника формирования правовой основы местного самоуправления, позволяющего уяснить субъектам права на осуществление местного самоуправления и органам государственной власти толкование противоречий и пробелов в нормах муниципального права. Чем обширней судебная практика и больше обобщений, разъяснений и обзоров судебной практики, сделанных высшими органами судебной власти, тем всесторонней и детальнее будет правовая регламентация деятельности местного самоуправления, тем проще и быстрее вносить изменения и дополнения в существующее законодательство и принимать новые законы как на уровне Российской Федерации, так и в субъектах Федерации.

**Актуальность дипломной работы** обусловлена недостаточной изученностью правовых особенностей защиты местного самоуправления.

**Целью дипломной работы** является рассмотрение особенностей судебной защиты местного самоуправления.

**Предметом дипломной работы** является совокупность теоретических и практических аспектов механизма судебной защиты местного самоуправления.

**Объектом дипломной работы** является местное самоуправление в Российской Федерации и в ряде регионов.

**Задачами дипломной работы** является:

-

**Структура дипломной работы.** Дипломная работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

# 1.1. Сущность судебной защиты местного самоуправления

Особое место в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, занимают конституционные гарантии судебной защиты прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции Российской Федерации). В правовом государстве правосудие осуществляется только судом, который правомочен объективно и независимо от какого бы то ни было влияния, на основе конституции и закона, а также установленных законом процедур решать споры о нарушенном праве.

Правовая, в том числе судебная, защита нарушенных прав органов местного самоуправления и прав населения на осуществление местного самоуправления включает следующие гарантии.

• Гарантии обеспечения исполнения муниципальных правовых актов у принятых органами местного самоуправления

• Гарантии ответственности за ущерб

• Гарантии судебного обжалования законов и иных нормативных правовых актов

• Гарантии судебного обжалования муниципальных правовых актов

• Гарантии судебной защиты

• Гарантии судебной защиты прав и интересов муниципального образования

• Гарантии судебной защиты прав и законных интересов органов и должностных лиц местного самоуправления

• Гарантии судебной защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления

Гарантии судебной защиты прав граждан и органов местного самоуправления при принятии устава муниципального образования. Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в суде.

Гарантии судебной защиты прав и интересов муниципального образования при временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность обжалования в судебном порядке решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принятых по вопросам временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе по вопросам введения временной финансовой администрации. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Гарантии судебной защиты прав и законных интересов органов и должностных лиц местного самоуправления в случае наступления ответственности перед государством. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего исполнения указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Принятые к органам и должностным лицам меры ответственности могут быть обжалованы в судебном порядке.

Закон субъекта Федерации о роспуске представительного органа местного самоуправления может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Правовой акт высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации может быть обжалован соответственно главой муниципального образования или главой местной администрации в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Гарантированность судебной защиты законных интересов граждан, юридических лиц, органов публичной власти является базовым принципом любого демократического правового государства. Право местного самоуправления на судебную защиту закреплено в ст. 133 Конституции РФ и ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления, что свидетельствует о значимости этого права как важнейшей гарантии местного самоуправления в Российской Федерации и других государствах, ратифицировавших данную Хартию.

Значимость судебной защиты обусловлена еще и тем, что существующие в российском законодательстве дефекты чаще всего ликвидируются не законодательной государственной властью, а судебной, путем судебного толкования правовых норм: высшие судебные органы посредством вынесения разъяснений по конкретным вопросам определяют подходы и модели разрешения спорных ситуаций, обязательные для применения на территории Российской Федерации всеми нижестоящими судами и другими правоприменителями.

В свою очередь, анализ судебной практики позволяет выявить и обобщить ставшие причиной судебных разбирательств пробелы и коллизии правовых норм, а также определить пути устранения правовых дефектов, а результатом такого анализа является комплекс правотворческих инициатив, предложений в адрес органов публичной власти по совершенствованию законодательства, подготовка и принятие программ правового обеспечения деятельности органов публичной власти и другие меры, направленные на совершенствование законодательства.

Институт судебной защиты местного самоуправления базируется на двух неразрывно связанных между собой блоках, которыми являются субъекты судебной защиты и ее объект.

Право на местное самоуправление не включено во вторую главу Конституции Российской Федерации, непосредственно посвященную правам и свободам человека и гражданина, однако, рассматривая в совокупности содержание ст. 3, 12, 32, 130 Конституции Российской Федерации, можно сделать однозначный вывод, что Основной Закон закрепил право граждан на осуществление местного самоуправления в качестве неотъемлемого, гарантированного государством.

Таким образом, судебной защите подлежат как непосредственно права граждан на осуществление местного самоуправления, так и права органов местного самоуправления, посредством которых граждане осуществляют местное самоуправление, соответственно право обращаться в суд имеют как муниципальные образования в лице его органов в связи с защитой своих прав и прав граждан на местное самоуправление, так и сами граждане по вопросу защиты этих своих прав.

К объекту судебной защиты местного самоуправления относится обширный комплекс прав, к которым в первую очередь следует отнести следующие:

1) самостоятельность местного самоуправления в пределах собственных полномочий (ст. 12 Конституции РФ);

2) право граждан осуществлять местное самоуправление путем прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления (ст. 3, 32, 130 Конституции РФ);

3) право граждан участвовать в референдуме, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 32 Конституции РФ);

4) право граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ);

5) право граждан на участие в решении вопроса об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (ст. 131 Конституции РФ);

6) право граждан самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ);

7) право органов местного самоуправления на самостоятельное распоряжение муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка, решение иных вопросов местного значения (ст. 132 Конституции РФ);

8) право местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133 Конституции РФ);

9) право органов местного самоуправления на наделение государственными полномочиями, но исключительно законом и с передачей материальных и финансовых средств (ст. 132 Конституции РФ).

С момента принятия Конституции Российской Федерации, содержащей принципиально новую концепцию организации местного самоуправления в России, прошел ряд судебных процессов по вопросам защиты местного самоуправления. В рамках данных судебных процессов рассматривались вопросы как защиты законных прав органов местного самоуправления, так и обеспечения законных прав граждан на осуществление местного самоуправления.

В настоящее время накоплен значительный объем судебной практики, имеющей принципиально важное значение для понимания роли местного самоуправления в современной политической жизни России.

Главное место в сложившейся судебной практике, конечно же, занимают постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, к компетенции которого отнесено рассмотрение соответствия правовых актов основополагающим нормам российского законодательства - нормам Конституции Российской Федерации.

В числе показательных решений Конституционного Суда, оказавших влияние на развитие местного самоуправления, необходимо отметить следующие:

- Определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2006 г. N 542-О по проверке конституционности ряда положений ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ, в котором Конституционный Суд РФ определил, что положения ч. 11 ст. 154 данного Федерального закона, устанавливающие порядок безвозмездной передачи имущества в связи с разграничением полномочий органов публичной власти, предполагают необходимость волеизъявления принимающего имущество органа местного самоуправления на такую передачу и наличие согласованных действий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Тем самым Конституционный Суд РФ закрепил самостоятельность муниципальных образований по вопросу управления и распоряжения муниципальной собственностью;

- Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. N 16-П по делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области», предметом рассмотрения которого стали положения п. 2 ст. 81 этого Закона как предполагающие возможность передачи предусмотренных ими полномочий органами государственной власти Челябинской области органам местного самоуправления муниципальных образований - районов, в границах которых находятся другие муниципальные образования (сельсоветы, поселки), и соответственно включение последних в сферу бюджетного регулирования в рамках осуществления районными муниципальными образованиями переданных им государственных полномочий. При этом Конституционный Суд РФ признал положение абзаца четвертого п. 2 ст. 81 данного Закона Челябинской области, предусматривающего право органов государственной власти Челябинской области наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению между местными бюджетами муниципальных образований регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, переданных из областного бюджета в порядке межбюджетного регулирования на основе единых принципов и условий, определяемых в законе Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности, не противоречащим Конституции России. Обоснование: поскольку такому распределению подлежат средства собственных бюджетных доходов субъекта РФ, полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований - районов ограничены применением единых принципов и методик установления нормативов отчислений от регулирующих доходов и распределения средств финансовой помощи, а реализация этих полномочий не должна нарушать финансовую самостоятельность муниципальных образований, находящихся в границах территорий других муниципальных образований.

Суд признал положения абзацев третьего и пятого п. 2 ст. 81 указанного Закона Челябинской области, предусматривающих право органов государственной власти Челябинской области наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по составлению сводных прогнозных показателей социально-экономического развития соответствующих территорий, а также по составлению и представлению свода отчетов об исполнении местных бюджетов муниципальных образований, находящихся в границах соответствующей территории, не противоречащими Конституции РФ, поскольку реализация указанных полномочий должна осуществляться в целях координации и взаимодействия муниципальных образований.

Кроме этого, Судом были признаны положения абзаца второго п. 2 ст. 81 оспариваемого Закона Челябинской области, предусматривающего право органов государственной власти Челябинской области наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению и закреплению расходов бюджетов, не соответствующими Конституции РФ, поскольку они характеризуются неопределенностью нормативного содержания, вследствие чего их реализация в системе действующего правового регулирования может повлечь нарушение финансовой самостоятельности муниципальных образований, находящихся в границах территорий других муниципальных образований.

Тем самым Конституционный Суд РФ подтвердил право на самостоятельность муниципальных образований различных уровней по вопросам распределения и закрепления расходов бюджетов, составления сводных прогнозных показателей социально-экономического развития соответствующих территорий, распределения между местными бюджетами муниципальных образований, находящихся в границах их территорий, регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, составления и представления свода отчетов по исполнению местных бюджетов муниципальных образований, находящихся в границах соответствующей территории.

Важнейшее значение для понимания содержания проблемы судебной защиты местного самоуправления имеют также решения судов общей юрисдикции, которые хотя и не признаются источниками права, однако рассматриваются специалистами как образцы рассмотрения проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления. Выводы, сделанные в указанных решениях, используются в правотворческой деятельности, направленной на совершенствование правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления.

На возможность реализации права местного самоуправления на судебную защиту оказывает негативное влияние неурегулированность целого ряда проблем общего характера. Как известно, решения принимаются судьями, исходя из своей внутренней убежденности в правомерности соответствующего решения. Эта внутренняя убежденность должна базироваться на развитом законодательстве, полно и непротиворечиво регулирующем различные аспекты осуществления местного самоуправления (в частности, вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти), на высокой квалификации судей, знающих муниципальную тематику. Указанные условия в настоящее время обеспечены еще не в полной мере.

Статус Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований при участии в гражданско-правовых отношениях регламентирован нормами ст. 2, 124, 125 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 19, 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Особенностям участия в деле органов местного самоуправления посвящена ст. 40 главы 5 и главы 23, 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ, содержание которых сводится к указанию на право органов местного самоуправления обратиться с иском в арбитражный суд в защиту государственных и общественных интересов, на возникновение прав и обязанностей истца в случае предъявления искового заявления, за исключением права на мировое соглашение, и на право истца требовать рассмотрения дела по существу, даже если орган публичной власти от предъявленного им иска отказался.

При применении указанной нормы права возникает проблема, заключающаяся в решении вопроса, какие именно интересы следует относить к государственным или общественным. Если исходить из общих принципов местного самоуправления, заложенных нормами международного права, Конституцией РФ и федеральным законодательством, органы местного самоуправления действуют исключительно от имени и в интересах населения муниципального образования. Местное самоуправление есть форма выражения народовластия, декларируется в ст. 3 Конституции Российской Федерации и преамбуле Европейской хартии местного самоуправления. Это и составляет суть деятельности органов местного самоуправления, так как именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности местного самоуправления. Муниципальная власть представляет публичные интересы, а значит, обращаясь в суд по любому вопросу своей компетенции, орган местного самоуправления действует исключительно в целях защиты общественных (и в том числе - государственных) интересов жителей муниципального образования.

Эта проблема актуальна для всех муниципальных образований, обращающихся в суд и сталкивающихся с проблемой необходимости уплаты государственной пошлины. Если раньше Закон «О государственной пошлине» позволял муниципальному образованию обращаться в суд за защитой публичных интересов без уплаты госпошлины, то в настоящий момент согласно главе 25.3 Налогового кодекса большинство исков муниципальных образований подлежат оплате государственной пошлиной.

Сегодня муниципальные образования стали реже обращаться в суд за защитой прав конкретного гражданина, прав населения, потому что нужно платить госпошлину, т.е. данная обязанность существенно ограничивает и права муниципалитетов, и права населения.

Несмотря на то что самым лучшим регулятором любых правоотношений являются четкие и понятные правовые нормы, которые должны своевременно совершенствоваться, судебная защита является наиболее действенным и быстрым способом решения имеющихся проблем, несравнимым с правотворчеством, недостатки которого устраняются годами - вспомним, например, около 40 федеральных законов о внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ, принятые за последние 5 лет.

Поэтому самое серьезное внимание необходимо уделять судебной защите местного самоуправления, чаще использовать судебную защиту для отстаивания интересов муниципалов. Это действительно поднимает правовую культуру не только у населения, но и у органов государственной власти, которые тоже должны всегда помнить о существовании ответственности и о том, что требования законов обязательны для всех без исключения.

# 1.2. Формы судебной защиты местного самоуправления

Главной особенностью становления всей системы правовой защиты местного самоуправления является формирование ее составляющих подсистем на трех уровнях: федеральном, региональном и местном. Эта особенность отражается в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 28 августа 1995 года.

Однако, при всем многообразии подходов к правовому закреплению форм защиты местного самоуправления в их основе должны лежать правовые нормы, обеспечивающие законность принятых решений, согласованность всех звеньев системы, а значит ее упорядоченность и организованность, недопущение противоречий и нарушений российского законодательства.

В некоторых территориях наблюдается тенденция огосударствления органов местного самоуправления. Она приобрела достаточно сильное развитие вследствие реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий на определение системы и уровней местного самоуправления, что в свою очередь нередко приводит к смешению функций трех уровней управления в государстве.

Конституциями (уставами) и законами субъектов РФ вводится неизвестный Конституции РФ уровень государственной власти на территориях городов, районов и других видов местных поселений, которые определяются как административно-территориальные единицы субъектов РФ. Местным представительным и исполнительным органам придается статус местных органов государственной власти (это присуще Республике Татарстан, Республике Дагестан, Республике Адыгея, Республике Калмыкия и др.).

Правовые последствия полной модернизации существенны. Меняется система, порядок формирования и деятельности представительных и исполнительных органов местной власти.

Вертикаль, создаваемая на уровне субъекта РФ, подразумевает введение системы назначения главой исполнительной власти субъекта федерации глав местных администраций, подчинения последних напрямую главе исполнительной власти субъекта федерации.

При такой схеме иную юридическую природу приобретают и акты глав муниципальных образований. Логично, что они могут быть отменены главой исполнительной власти субъекта федерации.

Таким образом, речь идет о юридическом оформлении на уровне субъектов РФ вертикально подчиненной системы исполнительной власти. В связи с этим, можно выделить несколько вариантов структурирования вертикальной соподчиненности.

1. Распространенный вариант - попытка привязать такую модель к системе местного самоуправления путем согласования назначения сверху главы местной исполнительной власти с представительным органом территории местного самоуправления (административно-территориальной единицы). Например, в соответствии с Уставом Брянской области глава администрации района назначается губернатором области по соглашению с районным собранием. По решению Губернатора области могут быть проведены выборы глав администраций районов, однако это не является обязательным.

2. Другой вариант - установление жесткой зависимости по линии исполнительной власти. Так, в Республике Калмыкия органами исполнительной власти в районах и в г. Элисте руководят представители (уполномоченные) Президента Республики Калмыкия, назначаемые самим Президентом. Это напоминает коммунальную модель местного самоуправления.

3. Третий вариант - попытка создания параллельных структур на местах: органов местного самоуправления и органов государственной власти местного управления.

4. Наконец, осуществление местного самоуправления только в городских поселениях, сельских - государственное управление (Татарстан).

5. Существуют и другие варианты огосударствления органов местного самоуправления - переподчинение местных отраслевых органов. В соответствии с законодательством Свердловской области произошло переподчинение местных отраслевых органов, не связанных напрямую с осуществлением самоуправленческих функций, соответствующим региональным структурам, т.е. отделы социальной защиты населения выведены из подчинения глав муниципальных образований и включены в структуру окружных территориальных органов исполнительной власти.

Лишь в 1995 году в Хабаровске при администрации города был образован орган специальной компетенции по социальной политике, до этого периода 5 структурных подразделений муниципального образования (районные отделы социального обеспечения) напрямую организационно были подчинены департаменту по социальной защите населения Хабаровского края, т.е. субъекту РФ.

Постепенно приводится в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством организация местного самоуправления. Хотя в связи с вступлением России в Совет Европы и ратификации европейской Хартии о местном самоуправлении (15 октября 1985 года), подписанной от имени нашего государства в феврале 1995 года, российское законодательство и правоприменительная практика должны были в течение года приведены в соответствие с ней.

Тем не менее, существует множество противоречий при осуществлении местного самоуправлении в Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, федеральные законодательные акты, законодательные и иные правовые акты субъектов Российской Федерации, гарантируя местное самоуправление, устанавливают систему правовых мер, направленных как на защиту нарушенных прав местного самоуправления, так и на предупреждение подобных нарушений.

Таким образом, правовые гарантии местного самоуправления можно определить как систему правовых мер, направленных как на защиту нарушенных прав местного самоуправления, так и на предупреждение подобных нарушений. Следовательно, гарантии местного самоуправления измеряются силой нормативно-правовых актов, принимаемых в системе местного самоуправления, обязанностью их выполнения и ответственностью за их невыполнение или ненадлежащее исполнение.

Особую роль в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, играет конституционное право местного самоуправления на судебную защиту.

В правовом государстве суд выступает независимо от какого-либо органа, решающего споры о нарушенном праве. Судебная власть в Российской Федерации призвана способствовать обеспечению законности в государстве, укреплению правопорядка, защите конституционного строя, одним из элементов которого является местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое государством.

В соответствии со статьей 46 Федерального Закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов:

-органов государственной власти и государственных должностных лиц;

-органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

-предприятий, учреждений и организаций;

-общественных объединений.

Действуют ли на сегодня правовые гарантии местного самоуправления? Но изучение практической деятельности органов местного самоуправления свидетельствует, что они действуют там, где используются нормы Конституции РФ и закона. Так, Иркутский областной суд 31 мая 1995 года удовлетворил иск депутата Иркутской городской Думы и мэра города Иркутска по вопросу о недействительности частично статьи 32 Закона Иркутской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Иркутской области».

Недействительными признаны следующие положения названного закона: «+Главное финансовое управление и финансовые управления в городах и районах области составляют систему органов управления финансами области»; положения «о финансовых управлениях городов и районов соответствующих территорий утверждаются начальником Главного Финансового управления области по согласованию с главами исполнительных органов соответствующих территорий» и др.

Законодательный орган области принял закон, противоречащий Конституции РФ. Своевременная реакция органа местного самоуправления по направлению иска в областной суд имела положительный результат.

Общеизвестным с точки зрения обеспечения гарантий местного самоуправления является постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». На основе указанного Закона в Удмуртской Республике были ликвидированы избранные населением на 4 года органы местного самоуправления, нарушены конституционные гарантии граждан на осуществление местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ признал неконституционными положения закона Удмуртской Республики, согласно которому полномочия представительных органов местного самоуправления передавались объединенным Советам депутатов, а избранные главы администраций назначались и освобождались Президиумом государственного Совета. Нарушенное право было восстановлено Конституционным Судом.

Согласно статье 12 Гражданского кодекса РФ граждане и юридические лица вправе требовать как возмещения убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, как и компенсации морально вреда.

Закон РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изменениями от 14 декабря 1995 года) к действиям (решениям) органов местного самоуправления, должностных лиц, муниципальных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относят коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых:

-нарушены права и свободы гражданина, проживающего на территории муниципального образования;

-созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, в том числе на осуществление местного самоуправления;

-незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие указанных органов, должностных лиц и муниципальных служащих, если оно повлекло за собой вредные последствия.

Граждане вправе обжаловать как вышеназванные действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действия (принятия решений) информацию, либо то и другое одновременно.

Помимо обжалования действия (решений) указанных органов и должностных лиц, граждане вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности органу местного самоуправления, должностному лицу, муниципальному служащему.

Гарантия судебной защиты прав местного самоуправления включает порядок признания недействительными решений органов и должностных лиц местного самоуправления.

На органы местного самоуправления, муниципальных служащих, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений), но гражданин обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

Необходимо подчеркнуть: практика Верховного Суда РФ давно и устойчиво основывается на принципах защиты местного самоуправления. Так, Верховный Суд РФ обоснованно признал незаконным назначение главами администраций субъектов Федерации руководителей администраций муниципальных образований, как противоречащее ст. ст. 12, 130, 131 Конституции РФ.

24 января 1997 г. Конституционный Суд РФ принял принципиальное постановление по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», признав не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 66 (ч. 1), 72 (п. «н» ч. 1), 77 (ч. 1), 130 (ч. 1) статьи названного Закона, в соответствии с которыми было предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти таких городских поселений, которые не имеют статуса административно-территориальных единиц.

Кроме споров, связанных с формированием и деятельностью органов местного самоуправления, большой процент выпадает на долю споров, связанных с определением территории муниципальных образований, с принятием уставов муниципальных образований, с определением статуса выборных лиц местного самоуправления, с составлением местных бюджетов, наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиям и т.д.

К сожалению, Президент Российской правовой академии Минюста РФ, доктор юридических наук, профессор В. Ершов отмечает, что на практике зачастую все эти вопросы фактически решают органы государственной власти субъектов Федерации. В уставах субъектов Федерации обычно закладывается следующая формула, не соответствующая Конституции РФ: устанавливается двойной статус представительного и исполнительного органов власти субъекта Федерации, согласно которому эти органы одновременно являются органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ и обладают всеми законодательно установленными полномочиями указанных органов. В то же время ст. 12 Конституции РФ установила другое правило, обязательное для субъектов РФ: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». На практике подобные нормативно закрепленные несоответствия уставов субъектов Федерации Конституции РФ порождают массу чрезвычайно непростых ситуаций и спорных вопросов. В частности, как нужно поступать, если, например, в районе имеется два руководителя: избранный гражданами и назначенный главой администрации субъекта Федерации; кто имеет право заключать договоры аренды нежилых помещений, предоставлять жилые помещения, подписывать ордера; руководитель какого органа может распоряжаться прибытью полученной от пользования муниципальной собственностью и т.п.

Все эти и подобные им вопросы в правоприменительной практике необходимо решать, прежде всего, на основе ст. ст. 12, 72, 73, 76, 130-133 Конституции РФ, имеющих не только высшую юридическую силу, но и прямое действие.

Федеральный закона от 28 августа 1995 года в ст. 46-50 предусматривает двоякую роль суда в сфере местного самоуправления:

1) защиту местного самоуправления от неправомерных действий государственных и иных органов власти, должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, юридических и физических лиц;

2) судебный контроль при решении вопросов об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами

Решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном Законом РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством. Одним из видов неблагоприятных последствий для названных органов и должностных лиц может быть признание судом недействительными их решений и обязанность возместить ущерб, причиненный ими.

Ответственность органов местного самоуправления может наступать и в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами (например, при осуществлении прав собственника в отношении муниципального имущества).

В практике еще очень мало судебных дел, возникающих в связи с обжалованием актов и действий органов местного самоуправления и должностных лиц. Одна из причин - недостаточная осведомленность граждан и организаций - субъектов таких правоотношений о возможности судебной защиты нарушенных прав. Данный вывод подтверждается по заявлениям прокуроров. Но есть примеры, когда граждане успешно отстояли свои права, нарушенные решениями местных администраций (г. Тольятти, г. Владимир, г. Ставрополь и др.). Принятые акты муниципальных образований, ущемляющие права населения, суды признали незаконными, нарушающими права граждан, во всех случаях был возмещен материальный ущерб.

Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону акта, возмещается за счет казны муниципального образования согласно ст. 1069 Гражданского кодекса РФ. Данная статья сформулирована с учетом требований ст. ст. 33 и 53 Конституции РФ и ст. 16 ГК РФ и является специальной. В ней предусмотрены особенности, отличающие ее от общих правил деликатной ответственности. Они выражаются, во-первых, во властно-административном, т.е. юридически обязательном, одностороннем характере действий органов местного самоуправления, а также их должностных лиц; во-вторых, в том, что причинение вреда вызвано противоправными действиями указанных субъектов.

Статья 1069 ГК РФ говорит о незаконных действиях (бездействии). Под ними понимаются деяния, противоречащие не только законам, но и другим правовым актам. Виды и формы подобных деяний весьма разнообразны. Ими могут быть различные приказы, распоряжения, постановления, указания и иные властные предписания (не имеет значения, сделаны они в письменной или устной форме), которые направлены гражданам и юридическим лицам и подлежат обязательному исполнению. Таковым может быть и противоправное бездействие, ибо в области властно-административных отношений требуется активность, а непринятие необходимых мер, предусмотренных законами и иными правовыми актами, может привести к причинению вреда.

Признание актов органов местного самоуправления незаконными и недействительными осуществляется как общими, так и арбитражными судами.

Ответственность местных администраций по ст. 1069 ГК наступает при нанесении вреда как гражданину, так и юридическому лицу. Первый может требовать за причинение ему ущерба в сфере властно-административных отношений компенсации также и морального вреда (ст. 151 ГК РФ).

Если вред причиняется не в сфере властно-административных отношений, а в результате хозяйственной и технической деятельности (например, автомашина администрации района причинила увечье гражданину), ответственность наступает на общих (ст. 1064 ГК) либо на специальных основаниях (ст. 1079 ГК).

По ст. 1069 ГК РФ квалифицируются незаконные действия не любого работника органа местного самоуправления, а лишь его должностных лиц. Сами должностные лица, незаконными действиями (бездействием) которых причинен вред, ответственности перед потерпевшим не несут. Требования о возмещении вреда в смысле ст. 1069 ГК к ним предъявляться не могут, поскольку они не являются субъектами гражданского права. Должностные лица местного самоуправления несут в этих случаях уголовную, административную или дисциплинарную ответственность. При незаконных действиях в сфере гражданского оборота за причиненные ими убытки несет ответственность орган местного самоуправления (ст. 16 ГК), а сам его чиновник может быть привлечен к материальной ответственности на основании Трудового кодекса Российской Федерации.

Органы местного самоуправления согласно ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» являются юридическими лицами. Это означает, что они самостоятельно выступают в гражданском обороте и несут ответственность за совершаемые ими действия.

В ГК четко определено, к кому предъявляются требования в случаях, когда в силу закона вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования. Как правило, в этих случаях ответчиками выступают соответствующие финансовые органы (ст. 1071 ГК). Исключение из правила допускается лишь тогда, когда законом или иными правовыми актами такая обязанность возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Новеллой является норма, содержащаяся в ст. 1065 ГК. Она впервые допускает деликтную ответственность не только для возмещения вреда, но и для предупреждения опасности его причинения. При этом используются специальные, не предусмотренные в числе общих (ст. 12 ГК) способы защиты: запрещение деятельности, еще не причиняющей вред, но создающей опасность причинения его в будущем (например, прекращение строительства предприятия), а также приостановление или прекращение деятельности, которая уже причиняет вред, продолжает его причинять или угрожает новым вредом (речь может идти о действующем предприятии). Для применения нормы достаточно одного факта - опасности причинения вреда в будущем; наличие вины в этих случаях не обязательно. В самой статье предусмотрено лишь одно обстоятельство, при котором возможен отказ в иске о приостановлении или прекращении соответствующей деятельности: если это будет противоречить исследованию всех обстоятельств дела. В качестве ответчика по таким делам могут выступать органы местного самоуправления, ведущие различное строительство.

Анализ судебной практики Хабаровского края показывает, что преобладают споры о признании недействительными ненормативных актов, экономические споры по гражданским правоотношениям, второй стороной в которых является юридическое лицо.

Наряду с судебной формой защиты законодательством России предусматриваются другие правовые гарантии защиты местного самоуправления. К ним относятся:

право органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления на обращение в органы государственной власти, к государственным должностным лицам;

обращение органов местного самоуправления по вопросам своей деятельности к предприятиям, учреждениям, организациям;

представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации;

правовая защита местного самоуправления гарантируется деятельностью соответствующих государственных органов: Прокуратура РФ, Министерство юстиции РФ, Совет по местному самоуправлению при Президенте РФ;

принятие федеральных, региональных программ развития местного самоуправления;

право муниципальных образований объединяться в союзы и ассоциации.

На сегодняшний день существует ряд негативных факторов, затрудняющих процесс осуществления гражданами местного самоуправления. Основными среди них являются:

попытка огосударствления местного самоуправления;

необеспеченность местного самоуправления финансами;

пассивность населения в осуществлении местного самоуправления;

проблема квалифицированных кадров.

Многие проблемы местного самоуправления на современном этапе обуславливаются общими процессами, происходящими в российском обществе. Только в соотношении с государственным управлением, характером и степенью их взаимосвязи, становлением правовой системы защиты и созданием условий реализации прав местного самоуправления, будет обеспечиваться эффективное управление на территориях местных сообществ.

# ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

# 2.1. Судебная защита местного самоуправления органами конституционного правосудия

В соответствии со статьей 133 Конституции Российской Федерации одной из конституционных гарантий местного самоуправления выступает судебная защита местного самоуправления. Право местного самоуправления на судебную защиту является весьма значимой юридической гарантий местного самоуправления, поскольку направлено на обеспечение эффективного решения установленных законодательством вопросов местного значения, а также на защиту прав местного самоуправления.

Судебная защита прав местного самоуправления осуществляется посредством конституционного, гражданского и арбитражного судопроизводства. Учитывая, что возможность судебной защиты местного самоуправления специально оговорена непосредственно в Основном законе государства, представляется целесообразным более подробно остановиться на механизме судебной защиты прав местного самоуправления органами конституционного правосудия.

Система органов конституционного правосудия включает в себя:

1) Конституционный Суд Российской Федерации;

2) конституционные (уставные) суды субъекты Российской Федерации.

Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации установлена Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Особенностями юридической силы итоговых решений Конституционного Суда Российской Федерации является то, что они окончательны и не подлежат обжалованию; действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами; юридическая сила постановления о признании акта не конституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта; акты или их отдельные положения, признанные неконституционными утрачивают силу; решения судов, основанные на таких актах, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены; решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны для всех представительных, исполнительных, судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Эти особенности позволяют считать решения Конституционного Суда Российской Федерации источниками права.

Действующее законодательство предоставляет право обращения в Конституционный Суд Российской Федерации гражданам с жалобами на нарушения, в том числе их конституционных прав на местное самоуправление. Что касается прав муниципальных образований на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, то следует отметить следующее.

Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. По смыслу данной нормы с жалобой на нарушение прав и свобод граждан вправе обратиться не только сами граждане, но и их представители (объединения), в том числе муниципальное образование в лице его органов. В то же время практика Конституционного Суда вплоть до 2002 года свидетельствовала, что органы местного самоуправления не обладают правом на обращение в Конституционный Суд. В своем определении от 17 марта 1997 года № 20-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд обосновал свой отказ рассматривать жалобу представительного органа (Омского городского Совета), который не является ни объединением граждан, при представителем объединения граждан.

Указанная позиция высшей судебной инстанции России существенным образом ограничивала возможности судебной защиты местного самоуправления органами федеральной конституционной юстиции.

В процедуре конституционного судопроизводства - в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации в системном единстве с частью первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» - могут быть оспорены и сами законы (федеральные и законы субъектов Российской Федерации), примененные или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы, при этом 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.».

Таким образом, по смыслу постановления муниципальные образования вправе обращаться в Конституционный Суд с жалобами на нарушение их конституционных прав как разновидность объединения граждан. При этом необходимо отметить, что по смыслу статьи 96 Закона о Конституционном Суде во взаимосвязи с указанной позицией Конституционного Суда муниципальные образования вправе обратиться в федеральный орган конституционной юстиции в случае, если их права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Согласно Определению Конституционного Суда № 33-О конкретным является дело, в связи с которым судом или иным правоприменительным органом в рамках юрисдикционной или иной процедуры и на основе норм соответствующего закона разрешается вопрос, затрагивающий права и свободы заявителя, а также устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства.

Это означает, с одной стороны, что обращению в Конституционный Суд должно предшествовать обращение заявителя (муниципального образования) в соответствующий правоприменительный орган, уполномоченный принимать решение по спорному правоотношению, т.е. рассмотрение указанной категории дел Конституционным Судом возможно только в порядке непосредственного, конкретного, а не абстрактного нормоконтроля. С другой стороны, данная норма не препятствует возможности обращения муниципального образования в Конституционный Суд, если в первоначальном судебном процессе муниципальное образование выступало в качестве ответчика, а не заявителя, поскольку в данном случае право на обращение в Конституционный Суд зависит от факта наличия судебного решения по спорному правоотношению, а не от того, кто являлся инициатором первоначального судебного разбирательства, т.е. субъектом обращения в Конституционной Суд может быть любая из сторон первоначального судебного разбирательства.

Что касается вопроса определения органа муниципального образования, который вправе обращаться от имени муниципального образования в Конституционный Суд, то по смыслу Постановления от 2 апреля 2002 года им может быть как представительный, так и исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, а от имени муниципального образования согласно части 1 статьи 41 Закона 2003 года выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования, а на основании доверенности, по смыслу указанной нормы, и другие субъекты права (например, штатные или привлеченные юристы). При этом определение органа муниципального образования, который вправе обращаться от имени муниципального образования в Конституционный Суд, должно осуществляться в каждом конкретном случае в зависимости от установленной законодательством компетенции органов местного самоуправления, а также от того, какой из них являлся стороной в первоначальном судебном разбирательстве.

Таким образом, названным Постановлением Конституционного Суда муниципальным образованиям как разновидности объединения граждан де-юре предоставлено право на обращение в высший конституционный орган судебной власти государства. Несмотря на это, ряд исследователей полагают, что «права обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации органы местного самоуправления не имеют», делая при этом вывод о том, что «de facto признана возможность обращения органов местного самоуправления в Конституционный Суд Российской Федерации», хотя такая возможность, как было аргументировано доказано выше, существует де юре, а не де-факто.

Конституционный Суд в вышеназванном Постановлении № 2-П указал не на отсутствие правового пробела в законодательстве в части права муниципального образования на обращение в Конституционный Суд, а лишь дал толкование норм Конституции, подтвердив тем самым право муниципальных образований на обращение в федеральный орган конституционной юстиции, поэтому необходимость внесения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» поправок, направленных на закрепление указанного права, на наш взгляд, не может быть обоснована положением статьи 80 названного Федерального конституционного закона, закрепляющей обязанность Правительства Российской Федерации не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда, из которого вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании того или иного вопроса, по внесению в Государственную Думу поправок в федеральное законодательство с целью устранения обнаруженного правового пробела.

В то же время в целях внесения ясности и четкости в законодательное регулирование вопроса о праве муниципальных образований на обращение в Конституционный Суд представляется целесообразным и, на наш взгляд, не будет лишним прописать непосредственно в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде РФ» указанное право муниципальных образований.

Следует отметить, что вопрос о необходимости законодательного закрепления права муниципальных образований на обращение в федеральный орган конституционной юстиции ставился в литературе неоднократно.

Наряду с Конституционным Судом Российской Федерации Закон о судебной системе предусматривает возможность формирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации – региональных органов конституционной юстиции, которые также являются важными элементами системы судебной защиты местного самоуправления.

Согласно статье 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 6 марта 2003 года № 103-О «По запросам Государственного Собрания Республики Дагестан и Государственного Совета Республики Дагестан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта Российской Федерации. При этом из Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», других федеральных законов не вытекает требование установления конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации единообразного перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, закрепленный названным Федеральным конституционным законом перечень полномочий конституционного (уставного) суда Российской Федерации не является исчерпывающим и законодатель субъекта Российской Федерации вправе относить к компетенции регионального органа конституционной юстиции иные вопросы, а не только те, которые предусмотрены в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации».

Наличие в ряде республик двух видов органов публичной власти (местных органов государственной власти и органов местного самоуправления) ограничивает рамки деятельности органов конституционной юстиции в отношении местных актов.

Существование промежуточного звена местных органов государственной власти лишает органы местного самоуправления возможности непосредственно обращаться в органы конституционного судопроизводства. Например, Конституционный Суд Республики Татарстан рассматривает не только споры о компетенции между высшими органами государственной власти этого субъекта Федерации, но и между органами власти районов и городов республиканского подчинения (то есть местными органами государственной власти и управления).

Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) в интересах защиты конституционного строя республики проверяет конституционность высших органов государственной власти и актов местных органов государственной власти. Органы государственной власти и управления на местах в Республике Коми могут даже инициировать запрос в республиканский Конституционный Суд о толковании Конституции. Таким образом, в названных республиках органы местного самоуправления не могут обращаться в органы конституционного судопроизводства.

В иных же республиках, где нет органов государственной власти и управления на местах, органы местного самоуправления обладают правом обращаться в конституционные суды данных республик. Однако, на наш взгляд, факт существования промежуточного звена местных органов государственной власти не может сам по себе лишать органы местного самоуправления возможности непосредственно обращаться в органы конституционного судопроизводства. Подобное лишение является скорее результатом того, что указанные органы не упомянуты в региональных законах в качестве субъектов, обладающих правом на обращение в региональный орган конституционной юстиции.

В целях исключения отказа муниципальным образованиям в реализации указанного права по той причине, что муниципальные образования не указаны в региональном законодательстве в качестве субъектов, имеющих такое право, а также в целях повышения эффективности судебной защиты муниципальных интересов, представляется целесообразным на федеральном уровне закрепить право органов местного самоуправления на обращение в региональный орган конституционной юстиции.

В связи с этим следует дополнить часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» положениями, предусматривающими право органов местного самоуправления на обращение в конституционный (уставный) суд соответствующего субъекта Российской Федерации с заявлениями о проверке соответствия законов и иных нормативных правовых актов конституции (уставу) соответствующего субъекта Российской Федерации, а также с заявлениями о толковании конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что, несмотря на всю положительность функционирования региональных органов конституционной юстиции, процесс их создания идет очень медленно.

В условиях отсутствия в большинстве субъектов Российской Федерации действующих региональных органов конституционной юстиции обращает на себя внимание следующая правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в Определении от 2 февраля 2006 года № 20-О. Если гражданин считает, что нормами закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации нарушаются его права, он вправе обратиться за защитой нарушенных прав в суд общей юрисдикции или арбитражный суд (при соблюдении правил о подсудности и подведомственности). Выявление и устранение фактов нарушений конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации может быть осуществлено этими судами, которые не только вправе отменять незаконные правоприменительные решения, нарушающие права граждан, но и признавать недействующими нормативно-правовые предписания, противоречащие федеральному закону, основным учредительным актам и законодательству субъектов Российской Федерации, если это не отнесено к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. Следовательно, при отсутствии в компетенции конституционного (уставного) суда того или иного полномочия пробел в механизме судебной защиты прав и свобод граждан, по мнению Конституционного Суда, не возникает, поскольку право на судебную защиту обеспечивается всеми судами в соответствии с их компетенцией, устанавливаемой Конституцией Российской Федерации и законодательством.

Таким образом, по смыслу данного Определения Конституционного Суда федеральные суды вправе рассматривать дела о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не соответствующими конституции (уставу) этого региона, т.е., по сути, реализовывать полномочия региональных органов конституционной юстиции в случае, если такое полномочие не отнесено к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. Однако, как представляется, данное Определение не вносит ясности в вопрос о том, могут ли федеральные суды рассматривать подобного рода дела в случае, если полномочие по их рассмотрению отнесено к компетенции регионального органа конституционной юстиции (федеральным законодательством или законодательством субъекта Российской Федерации), однако сам этот орган не создан.

В этой связи повышению эффективности судебной защиты прав местного самоуправления через использование региональных органов конституционной юстиции будет способствовать, на наш взгляд, закрепление в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» императивной (а не диспозитивной как сейчас) нормы о создании в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов, с установлением крайнего срока, до которого подобные судебные органы должны быть созданы и приступить к работе (например, до 1 января 2009 года – даты вступления в силу в полном объеме Закона 2003 года).

# 2.2. Способы судебной защиты нарушенных прав местного самоуправления

Судебная защита местного самоуправления связана с делами, вытекающими из бюджетных, межбюджетных, гражданско-правовых и административных правоотношений.

Самыми популярными, хотя и сложными, являются межбюджетные споры. Причины различны и связаны в основном с отсутствием четких принципов и методов оценки степени нуждаемости муниципальных образований, комплексной нормативной основы для объективной финансовой оценки расходных полномочий и доходной базы территорий и т. д.

На уровне муниципальных образований также остаются острыми и зачастую не поддающимися решению вопросы, связанные с гражданско-правовыми отношениями: передача полномочий, имущества, вопросы управления и т. д.

Сегодня муниципалитеты вынуждены выстраивать свою политику в соответствии с указаниями органов государственной власти, так как все проблемы, возникающие на муниципальном уровне, имеют не только экономическую, но и политическую составляющую. Поэтому представители местного самоуправления поставлены перед необходимостью решать свои проблемы бесконечными переговорами «наверху». Но в последнее время муниципалитеты все чаще стали обращаться за защитой своих прав в судебные органы.

Практика решения споров в области муниципального управления в судах сложна и не всегда однозначна.

Во-первых, в каждом российском законе существуют пробелы, противоречия и коллизии.

Во-вторых, большинство законов по-разному регулируют общественные отношения, схожие по своему содержанию. Поэтому у юристов в области муниципального управления возникают затруднения в применении той или иной нормы к конкретным правоотношениям. Труднее всего муниципалитетам поселенческого уровня. Отсутствие юридически подготовленных специалистов, которые могут понять, а затем отстоять ту или иную норму права, закрепленную в законе, не дает возможности решить многие правовые вопросы местного сообщества. Муниципальные образования получают от федеральных и региональных, а поселения - от районных властей массу предписаний, уведомлений и иных документов, обязательных к исполнению. У муниципалитетов есть выбор: исполнять эти предписания без рассуждений либо обращаться в суд и оспаривать правомерность некоторых распоряжений «сверху». И вот возникает та же коллизия. Обратиться в судебные органы для крупных муниципалитетов проблем не составляет, они имеют подготовленных юристов. Для сельских поселений, где нет юристов, обращение в суд вызывает ряд затруднений. Поэтому данный материал подготовлен в большей степени для муниципалитетов сельского уровня с учетом часто возникающих вопросов при подготовке исковых требований.

Обращение в суд - это одна из форм защиты гражданских прав и охраняемых законом интересов. Нарушенные гражданские права и интересы рассматриваются судами общей юрисдикции (районными, городскими судами, областными, мировыми судьями), арбитражными судами, третейскими судами (по соглашению сторон).

Если нарушены либо могут быть нарушены конституционные права и интересы, муниципалитет имеет право обратиться за защитой в Конституционный Суд РФ.

В большинстве случаев средством судебной защиты является иск. Иск - это требование, обращенное, с одной стороны, к суду, а с другой - к ответчику. Обращение с иском в суд всегда сопряжено с наличием спора о праве либо законном интересе. Являясь спорным материально-правовым требованием, иск служит средством возбуждения искового производства, а форма, в которой происходит защита этого права, называется исковой формой.

Если же отсутствует спор о праве, то обращение в суд имеет заявительский характер, такое обращение оформляется в форме заявления.

Наряду с судебным порядком защиты существует также административно-судебный порядок защиты нарушенного права. Применяется он при разрешении споров, возникающих из правоотношений в сфере управления.

Согласно законодательству применять способы защиты нарушенных прав можно следующим образом: s обжалованием в суде незаконных актов и действий в сфере управления.

В соответствии со ст. 13 ГК РФ ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных за коном, также нормативный акт, не соответствующий закону или иным правовым актам и нарушающий гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, может быть признан судом недействительным. Наряду со ст. 13 ГК РФ основные вопросы, связанные с обжалованием актов и действий в сфере управления и возникающие в судебной практике, имеют отражение в следующих федеральных законах и документах высших судов:

Законе РФ от 27.04.1993 № 4866-I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»;

постановлении Пленума ВС РФ от20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»;

постановлении Пленума ВС РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения дел об оспаривании нормативных правых актов полностью или в части» (в ред. постановления Пленума ВС РФ от 10.06.2010 № 13);

постановлении Пленума ВС РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

В данном случае предметом обжалования в судах общей юрисдикции являются не только облеченные в письменную форму решения, распоряжения, приказы, предписания, но и действия (бездействие) государственного органа и органа местного самоуправления или уклонение от принятия решения, нарушающие гражданские права.

Необходимо отметить, что в судах общей юрисдикции могут быть обжалованы как единоличные, так и коллегиальные действия (решения) государственных органов и органов местного самоуправления, а также действия (бездействие) иных органов. Подлежат обжалованию в суде акты как индивидуального, так и нормативного характера.

К решениям относятся акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Причем решения могут быть приняты как в устной, так и в письменной форме. Обжалуемые решения могут носить как ненормативный, так и нормативный характер. К действиям относятся властные волеизъявления указанных органов и лиц, которые не облечены в форму решений, но повлекли нарушение прав и интересов или создали препятствие к их осуществлению.

В отличие от судов общей юрисдикции арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании актов ненормативного характера, принятых в сфере предпринимательской или экономической деятельности органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами, организациями, должностными лицами, наделенными федеральным законом отдельными государственными или публичными полномочиями. При этом судебно-арбитражная практика под актом понимает документ, содержащий обязательные предписания, распоряжения, влекущие юридические последствия, а также действия (бездействие нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы исключительно юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Основанием для принятия судами решения о признании акта государственно» органа и органа местного самоуправления недействительным являются одновременно как несоответствие акта закону или иному правовому акту (незаконное-; акта),так и нарушение актом гражданских прав и охраняемых законом интересен. Несоответствие акта закону охватывает:

неправильное толкование или применение закона при принятии акта;

издание акта соответствующим органом с превышением своих полномочий или нарушением процедуры его принятия;

привлечение к ответственности, не предусмотренной нормативными актами и другие нарушения.

При этом необходимо наличие факта нарушения незаконным актом (действием, бездействием) прав и интересов лица, обратившегося за защитой к суду.

Таким образом, преследуются цели не только пресечения, восстановления нарушенных прав и охраняемых законом интересов, но и компенсации потерь, вызванных нарушением гражданского права и охраняемого законом интереса; в возмещением убытков, причиненных государственными органами и органами местного самоуправления.

В силу ст. 16 ГК РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в т. ч. издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием. Такие образом, убытки могут быть взысканы в связи:

- с незаконными действиями органов власти и должностных лиц;

- изданием органом власти акта, не соответствующего закону или иному правовому акту.

Ответственность за причиненные в сфере управления убытки устанавливается ст. 1069 и 1071 ГКРФ. В данном случае от имени казны выступают соответствующие финансовые органы. Следовательно, в случае предъявления в суд иска о возмещении убытков, причиненных в сфере управления, ответчиком выступает соответствующий финансовый орган.

Такого рода иски предъявляются либо в суд общей юрисдикции, либо в арбитражный суд в зависимости от подведомственности, установленной Арбитражным процессуальным кодексом РФ (далее-АПК РФ) и Гражданским процессуальным кодексом (далее - ГПК РФ).

При взыскании убытков судами оценивается законность действий и изданных правовых актов, причинивших убытки.

Важно отметить, что иск о возмещении убытков, причиненных в сфере управления, затрагивает государственные и общественные интересы, поэтому на основании ст.41 и 42 ГПК, ст. 41 и 42 АПК может быть заявлен муниципальным органом, наделенным законом полномочиями по предъявлению исков в защиту государственных и общественных интересов.

При удовлетворении иска взыскание производится за счет средств соответствующего бюджета (казны), а при отсутствии денежных средств - за счет иного имущества соответствующей казны.

Требования о возмещении убытков, причиненных органами власти, являются гражданско-правовыми, поэтому при определении состава убытков, условий привлечения к ответственности, сроков исковой давности следует обращаться к нормам ст. 15,1069,1071 ГКРФ.

Очень часто муниципалитеты задают вопрос, что нужно доказать, чтобы взыскать убытки.

При взыскании убытков необходимо доказать вину, противоправность, убытки и причинную связь между ними и противоправным поведением либо действием. Как правило, только наличие всех четырех составляющих приводит к взысканию убытков.

В последнее время все больше муниципалитетов поселенческого уровня несут затраты в связи с решением вопросов, относящихся к полномочиям органов государственной власти либо к полномочиям муниципальных районов. Такие затраты из местного бюджета будут считаться убытками для муниципального образования. Примеров в судебной практике, когда муниципалитеты обращаются в суд за возмещением такого рода убытков, сегодня достаточно.

В этой связи необходимо отметить, что в ряде федеральных законов, принять до административной реформы, еще остались нормы, прямо обязывающие муниципалитеты решать вопросы, относящиеся в настоящее время к государственным полномочиям. Кроме того, в действующем федеральном законодательстве не всегда указан орган власти, ответственный за решение той или иной задачи. В итоге органы местного самоуправления вынуждены решать вопросы, не относящиеся к вопросам местного значения, за счет средств местных бюджетов, пытаясь при этом доказать, что не вправе тратить средства местного бюджета на выполнение таких обязанностей. Однако в большинстве случаев вынуждены все-таки тратить. В данном случае муниципалитет несет убытки, которые вправе взыскать с соответствующего бюджета в судебном порядке.

Проблема рассмотрения межбюджетных споров связана в первую очередь с определением подведомственности рассматриваемых дел судам.

В Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за I квартал 2003 г. (по гражданским делам) сказано: «Споры между муниципальными образованиями и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ по поводу перечисления денежных средств в бюджет муниципального образования подведомственны судам общей юрисдикции, поскольку ни Арбитражный процессуальный кодекс РФ, ни какой-либо другой федеральный закон не относит к ведению арбитражных судов споры, вытекающие из бюджетных правоотношений». Таким образом, межбюджетные споры должен рассматривать суд общей юрисдикции, так как они носят публично-правовой характер.

Однако необходимо отметить, что природа споров, связанных с вопросами, вытекающими из межбюджетных отношений, сложна и не всегда однозначна, поскольку имеет и политическую, и экономическую составляющие. Поэтому при обращении в суд за разрешением подобных споров необходимо внимательно подходить к нормам законодательства, регулирующим те или иные правоотношения.

Анализируя в этой связи судебную практику и действующее федеральное законодательство, можно отметить следующее:

- дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов власти и должностных лиц рассматриваются в арбитражных судах при следующих условиях:

имеет место конфликт публично-правового характера, вытекающий из налоговых, финансовых и других правоотношений;

в таком конфликте органы власти должны находиться в отношениях субординации (власти и подчинения);

спор должен затрагивать экономические интересы заявителя (органа местного самоуправления) либо неопределенного круга лиц (жителей) муниципального образования;

- споры, вытекающие из бюджетных отношений, подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции, если:

предметом спора является соблюдение местным органом власти бюджетного законодательства в части формирования доходной части соответствующего бюджета, порядка передачи расходов и доходов из одного уровня бюджета в другой в порядке межбюджетных отношений;

предметом спора является финансовый контроль за соблюдением получателями бюджетных средств условий их целевого использования;

данные правоотношения не вытекают из предпринимательской или иной экономической деятельности;

- спор не вытекает из отношений власти и подчинения и не связан с осуществлением экономической деятельности.

Судебная защита местного самоуправления не исчерпывается рассмотренными способами. Конституционные гарантии местного самоуправления на правовую защиту намного шире. Существует общепринятое понятие, что права местного самоуправления - это не субъект, а процесс - деятельность по решению вопросов местного значения, осуществляемая населением непосредственно или органами местного самоуправления. В этой связи важно отметить следующее: если нарушены права муниципального образования, органов местного самоуправления или право гражданина на осуществление местного самоуправления, то право на обращение в судебные органы имеет любой житель данного муниципального образования.

При этом обратившийся в суд житель муниципального образования не обязан доказывать факт нарушения его личных прав. Так, если решением государственного органа муниципальному образованию отказано в предоставлении финансовых средств, которые положены ему по закону, то этим нарушены права местного самоуправления следовательно, любой житель муниципального образования вправе оспорить указанное решение в суде. При этом суд не вправе отказать в рассмотрении дела на той основании, что соответствующие денежные суммы причитаются муниципальной казне, а не гражданину. Таким образом, если нарушены права местного самоуправления значит, нарушены права каждого участника самоуправления, что дает им право обращаться в суд.

# 2.3. Современные проблемы судебной защиты местного самоуправления и пути их решения

Главная проблема, которая присутствует в практике судебной защиты местного самоуправления – это проблема отражения всех особенностей этой защиты в законодательных актах страны.

Следующая проблема, которую мы видим, состоит в отсутствии детальной регламентации к механизму обращения муниципальных образований в Конституционный Суд Российской Федерации. Такое право у муниципалов есть. Однако проблема состоит в том, что к муниципальным образованиям применяются, по сути, нормы, применяемые к общественным организациям, без учета специфики местного самоуправления как уровня публичной власти. И, тем не менее до сих пор неизвестно, кто может выступить в Конституционном Суде от имени муниципального образования.

Следующая проблема - отсутствие четкой правовой регламентации статуса муниципальных образований в отношениях, связанных с осуществлением правосудия. Нет достаточной регламентации в вопросах подведомственности суда. Поэтому нам кажется, что здесь должно быть особое регулирование, вплоть до выделения процессуального законодательства отдельной главой, посвященной их рассмотрению. Одним из важнейших элементов права на судебную защиту местного самоуправления является не только право обратиться в суд, но и право достигнуть в суде положительного решения.

Нам кажется, что судьи должны как-то специализироваться по муниципальному законодательству, по природе местного самоуправления и характеру, подлежащих защите его интересов.

Среди других проблем в судебной защите местного самоуправления, прежде всего, в Законе № 131-ФЗ отсутствуют положения, прямо указывающие на возможность судебной защиты местного самоуправления. Несмотря на то, что в переходных положениях Закона № 131-ФЗ закреплена обязанность Правительства РФ представить в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений, вытекающих из требований указанного Закона, в ГПК РФ и АПК РФ с целью обеспечить местное самоуправление правом на судебную защиту, такие законопроекты внесены не были. Необходимо комплексно рассмотреть вопросы обеспечения реализации прав граждан и органов местного самоуправления на обжалование в судебном порядке отказа в государственной регистрации устава муниципального образования; установления порядка рассмотрения арбитражными судами процедуры введения временной финансовой администрации; судебной защиты представительного органа местного самоуправления от неправомерного роспуска и др.

Следующая проблема состоит в том, что отсутствует детальная регламентация механизма обращения муниципальных образований в КС РФ, который, как показывает анализ судебной практики, наиболее эффективно защищает права местного самоуправления. В Постановлении Конституционного Суда федеральный орган конституционной юстиции подтвердил право муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления, защищать свои права в процедуре конституционного судопроизводства, однако механизм реализации этого правомочия не получил дополнительной регламентации, которая необходима, поскольку в данном случае к публично-правовому образованию фактически применяются нормы, предусмотренные для объединений граждан. В частности, остается неясным, требуется ли, чтобы орган местного самоуправления был субъектом первоначального судебного разбирательства в случае, если он обращается от имени муниципального образования в КС РФ. Для регулирования этих вопросов необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Необходимо дополнить Закон № 131-ФЗ нормой, согласно которой выборные органы местного самоуправления наделялись бы правом обращаться в КС РФ.

Поскольку квалификация судей судов общей юрисдикции не позволяет должным образом разрешать споры, касающиеся государственного устройства Российской Федерации, в частности споры о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления, целесообразно отнести разрешение указанных споров к полномочиям КС РФ посредством внесения соответствующих поправок в Закон № 1-ФКЗ или введения в судах общей юрисдикции специализации по разрешению споров между различными уровнями публичной власти.

В КС РФ поступает огромное количество обращений по вопросам местного самоуправления (о местном бюджете, муниципальной собственности, выборам и т. д.), например, в 2011 г. было принято 14 944 обращения. КС РФ два раза в год направляет в Государственную Думу перечни принятых им решений, в которых содержатся указания о необходимости законодательного урегулирования вопросов, признанных Судом не соответствующими Конституции РФ или данных с иным толкованием и т. п. В соответствии с регламентом Государственной Думы такие вопросы подлежат рассмотрению в первоочередном порядке, однако на практике не все определения и постановления КС РФ по вопросам местного самоуправления исполняются своевременно.

Еще одна серьезная проблема судебной защиты прав местного самоуправления заключается в том, что отсутствует четкая правовая регламентация статуса муниципальных образований и органов местного самоуправления в отношениях, связанных с осуществлением правосудия. В частности, не установлено, кто может обращаться в суд от имени муниципального образования, какие предварительные решения органов местного самоуправления для этого требуются.

В связи с этим необходимо внести в ГПК РФ и АПК РФ соответствующие поправки, уточняющие порядок участия муниципальных образований и органов местного самоуправления в судебном процессе. Кроме того, отсутствует четкая правовая регламентация вопросов подведомственности судам дел по рассмотрению споров между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями (органами местного самоуправления и органами государственной власти), в том числе споров, вытекающих из бюджетных правоотношений.

Несмотря на то что эти вопросы отчасти решаются разъяснениями ВС РФ и ВАС РФ, прямое нормативное указание отсутствует. Необходимо устранить данный пробел, четко определив в законодательстве подведомственность дел по спорам между уровнями публичной власти, вытекающими из бюджетных правоотношений.

Эти споры в силу своей сложности нуждаются в особом регулировании, вплоть до выделения в процессуальном производстве отдельной главы, посвященной вопросам рассмотрения данной категории дел.

В сфере бюджетных правоотношений существует проблема исполнения судебных решений, когда даже по выигранным делам органы местного самоуправления не имеют возможности взыскать с вышестоящего бюджета положенные по решению суда средства, так как ст. 239 Бюджетного кодекса РФ предусматривает иммунитет бюджетов. Для решения этой проблемы необходимо внести в БК РФ соответствующие поправки.

Помимо судебных существует проблема прокурорского надзора за исполнением законов. Законы не исполняются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и уровне местного самоуправления. К грубым нарушениям законов относится прежде всего нецелевое использование бюджетных средств: многие муниципальные образования не получают целевых субвенций на финансирование переданных им отдельных государственных полномочий.

Например, они не получают из бюджетов субъектов РФ целевых субвенций на содержание находящихся в их подчинении органов здравоохранения, несмотря на то, что начиная с 2006 г. финансирование этих органов является обязанностью субъектов РФ. В отсутствие финансирования муниципальные образования вынуждены формировать свой бюджет из неналоговых доходов.

Некоторые из выступавших затронули проблемы судебной процедуры по делам, связанным с защитой прав местного самоуправления. Так, необходимо изменить функции прокурора в публично-правовых спорах (к которым, в частности, относится обжалование муниципальным образованием нормативно-правового акта органа государственной власти): существующая форма его участия в процессе противоречит принципу состязательности сторон.

Прокурор в публично-правовом споре, по ее мнению, может на основании ст. 45 ГПК РФ выступить или как созаявитель по делу, касающемуся публичного интереса, или – в другом процессе – выступить как заявитель от имени государства, защищая его интересы. Также мы считаем необходимым изменить порядок кассационного рассмотрения публично-правового спора в ВС РФ, поскольку существующий порядок исключает прения сторон, а следовательно, лишает истца возможности оспорить позицию ответчика.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

местного самоуправления являются гарантии его реализации и защиты, без которых оно остается декларируемым и неспособным быть реализованным в действительности. Однако права местного самоуправления не могут обеспечиваться каким - либо одним видом гарантий, а требуют наличия сложной многоуровневой системы гарантий. Судебнаязащита является звеном этой системы и не может рассматриваться вне ее рамок, что обусловлено наличием значительного количества внутрисистемных связей. При этом эффективное применение судебной защиты возможно только при условии реальности всей совокупности гарантий местного самоуправления. Тем не менее, судебная защита в системе гарантий местного самоуправления занимает особое место.

В соответствии со ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции РФ или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления. Аналогичная гарантия права на судебную защиту местного самоуправления в Российской Федерации закреплена в ст. 133 Конституции РФ. Однако это не мешает судам выносить решения не в пользу муниципалитетов, чему способствует несколько факторов:

- нечеткость и расплывчатость формулировок в определении вопросов местного значения, позволяющих судам трактовать их по собственному усмотрению;

-несовершенство и незавершенность законодательного разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, муниципальными образованиями различных уровней, что приводит к возложению в судебном порядке на муниципалитеты обязательств, не относящихся к предмету их ведения;

- отсутствие в органах местного самоуправления юристов (на поселенческом уровне практически повсеместно) и слабая юридическая грамотность глав и специалистов муниципалитетов;

- недостаточная активность органов местного самоуправления по отстаиванию своих прав в судебном порядке в части обжалования решений административных органов и вынесенных не в их пользу решений судов первой инстанции, что способствует формированию негативной административной и судебной практики.

Эффективность судебной защиты как конституционной гарантии прав местного самоуправления зависит не только от закрепления в законодательстве права на судебную защиту как такового, но и от наличия действующего механизма судебной защиты прав местного самоуправления. В России процесс создания правовой основы для реализации механизма судебной защиты местного самоуправления нельзя признать завершенным. На данный момент уже создан целый ряд процессуальных средств позволяющих субъектам местного самоуправления отстаивать свои права в судебном порядке в судах общей юрисдикции, арбитражных судах, а также посредством конституционного судопроизводства. Однако практика их применения показывает, что необходима дальнейшая работа над созданием механизма судебной защиты прав местного самоуправления, который учитывал бы особенности природы местного самоуправления, специфику компетенции органов судебной власти и другие факторы оказывающие воздействие на способность граждан обеспечить свои права в сфере местного самоуправления посредством судебной защиты.

В рамках конституционного судопроизводства такими факторами являются, во - первых, особенности конституционного регулирования местного самоуправления, а именно закрепление ключевых прав в сфере местного самоуправления непосредственно в Основном законе, так как чем детальнее права местного самоуправления закреплены в Конституции, тем шире возможности защиты этих прав посредством конституционного судопроизводства. Во - вторых, специфика государственного устройства также оказывает немаловажное влияние на возможности защиты прав местного самоуправления, поскольку в государствах с федеративным государственным устройством наличие органов региональной конституционной юстиции позволяет сделать судебную защиту прав местного самоуправления посредством конституционной юстиции более доступной.

Не менее важным фактором является компетенция органов конституционной юстиции. Так, реальные возможности защиты прав местного самоуправления посредством федерального конституционного правосудия в России существенно ограничены. Поскольку такие субъекты местного самоуправления как органы местного самоуправления и их должностные лица, деятельность которых является одной из наиболее важных форм реализации конституционного права на осуществление местного самоуправления, вообще лишены возможности использовать данный способ защиты нарушенных прав. Следовательно, компетенция Конституционного Суда требует дополнения полномочием, направленным на разрешение дел о защите конституционного права на осуществление местного самоуправления.

В арбитражных судах и судах общей юрисдикции судебная защита прав местного самоуправления может осуществляться в рамках различных форм судопроизводства, в первую очередь, гражданского и административного, в зависимости от характера материальных правоотношений послуживших основанием возникновения спора. Однако, нельзя не подчеркнуть, что процессуальное законодательство в значительной мере отстает от законодательства материального. Подчиняя значительное количество споров с участием местного самоуправления правилам административного судопроизводства, законодатель не учитывает ряд особенностей материальных правоотношений с участием местного самоуправления, которые не являются административными по своей сути, с одной стороны, но при этом, носят публично - правовой характер.

Специфика процессуальной правосубъектности муниципальных образований и органов местного самоуправления состоит в том, что муниципальные образования реализуют свою процессуальную правоспособность через уполномоченные органы. При этом органы местного самоуправления занимают в процессе своеобразное положение, не подпадающее под признаки ни стороны, ни представителя. Кроме того, в случаях, когда органы местного самоуправления действуют в процессе от имени и в интересах муниципального образования к ним не могут применяться положения о сторонах, процессуальном соучастии и правопреемстве.

В целях преодоления отмеченного противоречия представляется необходимым законодательно признать субъектами спорных отношений по вопросам местного самоуправления муниципальные образования. Органы же местного самоуправления в соответствии с их правовым статусом, принципиально очерченным в том числе в Гражданском кодексе РФ, и компетенцией, определенной в уставемуниципального образования, должны выступать всегда лишь в качестве представителей муниципального образования, т. е. общественных интересов. В этой связи вряд ли можно признать удачной утвердившуюся в российском законодательстве конструкцию, согласно которой органы местного самоуправления наделяются статусом юридических лиц, преследующих наряду с общественными еще и некие собственные интересы.

Выявление публично-правового интереса как предмета судебной защиты имеет решающее значение для отнесения той или иной категории дел к производству по делам, возникающим из публично-правовых отношений. Гражданско-процессуальное , законодательство исходит из более узкого понимания публично-правовых отношений, не относя к этой сфере те отношения в сфере местного самоуправления, в которых с очевидностью присутствует публично-правовой интерес, нуждающийя в судебной защите. Защита публичного интереса, как особая процессуальная форма защиты прав местного самоуправления, должна быть полноценно представлена в каждой из разновидностей юрисдикционного процесса. В настоящее время это - универсальная процессуальная форма защиты коллективного интереса населения муниципального образования, а не индивидуального интереса.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

**Нормативно-правовые акты и законы**

Конституция РФ 1993 г. //Российская газета. 1993. 25 декабря.

Конституция Франции // Конституции зарубежных государств. М.: Изд во БЕК, 1997.

Европейская Хартия местного самоуправления // Собрание Законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

Федеральный Конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» от 21.07.94. № 1 ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 25.01.94. № 13. ст. 1447.

Федеральный Конституционный закон «О судебной системе РФ» от 23.12.96. № 1 -ФКЗ//Собрание законодательства РФ. 06.01.97. № 1.ст. 1.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ // Собрание законодательства РФ. 29.07.02. № 30. ст. 3012.

Бюджетный кодекс РФ // Российская газета. № 153-154. 1998 г. 12 августа.

Гражданский кодекс РФ Ч. 1 // Собрание законодательства РФ. 05.12.94. №32. ст. 330.

**Учебная литература**

Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. Учебник. М.: Форум - ИНФРА - М, 1998. - 487 е.

Бабичев И.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник муниципального права// Местное право. – 2002.

Баглай М.В. Габричидзе Б.Н. Конституционное право РФ. М.: ИНФРА - М -

Васильев С.В. Частное и публичное право в России: историко-теоретический анализ: Монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт Петербургский ун-т МВД России, 2000

Виноградова П.А. Правовые аспекты обеспечения конституционных гарантий местного самоуправления: Дис. …канд. юрид. наук. - М., 2006.

Государственное и муниципальное управление. Справочник. М.: Издательство Магистр, 1997.

Гражданское право. Ч 1./ Под ред. А Г Калпина, А И Масляева. М.: Юристъ, 2001.-542 е.

Гражданское право: В 2 т. Т. 1 / Отв ред. ЕЛ. Суханов. М.: Изд во БЕК, 1998. - 542 е.

Гражданское процессуальное право / под ред. М.С. Шакарян. М.: Былина, 2002.-500 е.

Защита прав местного самоуправления арбитражными судами России. Т. 3 / Под ред. А.А. Арифулина. М.: Городец - издат, 2003.

Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Городец - издат, 2003.

Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / Под ред. В.М. Жуйкова. М.: Городец - издат, 2003.

Колосов Н.В. Понятие и система гарантий местного самоуправления: Дис. …канд. юрид. наук. - Иркутск, 2005. - С. 123.

Новикова И.В. Судебная защита прав местного самоуправления. - С. 103.

Фадеев В.И. О праве органов местного самоуправления на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: опыт десятилетия, итоги и перспективы: Междунар. конф., Москва, 19 февр. 2004 г. - М., 2004.