Вопросы муниципального права

**Содержание и субъекты права на местное самоуправление по российскому законодательству**

В Конституции РФ отсутствует четкость в оформлении содержания и субъектов права на местное самоуправление. Провозглашая местное самоуправление одной из основ конституционного строя, законодатель, с одной стороны, ведет речь о "правах местного самоуправления" как об его гарантиях (ст.133), с другой же стороны, рассматривает местное самоуправление в качестве средства обеспечения права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения (ст.130 ч.1), способа обеспечения "непосредственного действия" прав и свобод человека и гражданина (ст. 18). Таким образом, налицо два аспекта конституционной интерпретации местного самоуправления - как права граждан и населения и как гарантии реализации прав.

Анализируя конституционные положения, касающиеся права на местное самоуправление, необходимо ответить на следующие вопросы:

Что включает в себя конституционная категория "прав местного самоуправления" и можно ли ее отождествлять с правом граждан на местное самоуправление?

Можно ли считать, что "право населения на местное самоуправление" поглощается "правом граждан на местное самоуправление"?

**Право на местное самоуправление как конституционное право граждан**

Право на местное самоуправление как таковое не названо в числе прав и свобод человека и гражданина в главе 2 Конституции РФ. Проблематичным представляется рассмотрение данного права в рамках комплексного права граждан РФ на участие непосредственно или через представителей в управлении делами государства (ст.32 ч.1), если иметь в виду конституционную концепцию принципиального непризнания местного самоуправления государственным явлением. В то же время целый ряд прав и свобод человека и гражданина, названных во второй главе, реализуется, в том числе, в рамках местного самоуправления, а именно: право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления (ст.32 ч.2); право на участие в референдуме (ст.32 ч.2); право на получение информации (ч.4 ст.29); право на объединение (ст.30); свобода собраний (ст.31); право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст.33). Большая часть перечисленных прав отнесена Конституцией РФ к правам граждан РФ, хотя есть среди них и такие, которые сформулированы как основные права и свободы человека в узком значении данного термина1, т.е. неотчуждаемые, принадлежащие каждому от рождения (ч.2 ст.17) - в частности, право на объединение (ст.30), право на информацию (ч.4 ст. 29).

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (далее: Федеральный закон о местном самоуправлении)2 конкретизирует конституционные положения о правах и свободах человека и гражданина, имея в виду сферу их реализации - участие в организации и осуществлении местной власти, и формулирует право на самоуправление как право граждан, используя при этом аналогию с конституционным определением "собира-тельного" права граждан на участие в управлении делами государства. Так, речь идет о комплексном праве граждан на осуществление местного самоуправления в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях как непосредственно, так и через представителей - выборные и другие органы местного самоуправления (ст.3 п.1 и п.2). При этом наиболее важные "слагаемые" права граждан на местное самоуправление закрепляются особо: право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 3 п.3, ст. 23); право на участие в референдуме (ст.3 п.1, ст.22); право на равный доступ к муниципальной службе (ст.3 п.4); право на обращение в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления (ст.3 п.5); право на получение полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, о документах и материалах, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина (ст.3 п.6).

Вместе с тем, конституционная интерпретация права на местное самоуправление не ограничивается названными выше конституционными правами граждан, реализуемыми на муниципальном уровне и отражающими отдельные аспекты права на местное самоуправление, но не исчерпывающими всего его содержания. Местное самоуправление рассматривается также в главе 8 Конституции РФ в обобщенном виде как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, на владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью (ст.130 ч.1) в городских, сельских поселениях, на иных территориях (ст.131 ч.1), осуществляемое непосредственно или через органы местного самоуправления (ст.130 ч.2). Данное общее право включает в себя более конкретные права населения, граждан и органов местного самоуправления:

право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления (ст.131 ч.1 предлож.2);

право населения на выражение мнения, подлежащего обязательному учету, по вопросу изменения границ территорий местного самоуправления (ст.131 ч.2);

право на судебную защиту (ст.133), конкретизированное в Федеральном законе о местном самоуправлении как право граждан, проживающих на территории муниципального образования, и органов (должностных лиц) местного самоуправления (ст.46);

право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст.133): выражается в пункте 2 статьи 38 Федерального закона о местном самоуправлении как право органов местного самоуправления, что представляется, однако, не вполне точным (см. об этом ниже).

Таким образом, на основании проанализированных конституционных норм можно сделать вывод о том, что право на местное самоуправление является конституционным правом граждан и населения, хотя в его обобщенном виде и не закрепляется во второй главе Конституции РФ. Соответственно, к "основам правового статуса личности в РФ" (ст.64) относятся лишь отдельные элементы права на местное самоуправление - перечисленные выше политические права граждан, в том числе связанные с участием в осуществлении местного самоуправления.

На конституционный характер права граждан на местное самоуправление постоянно обращается внимание в решениях Конституционного Суда РФ. Его позиция нашла свое концентрированное выражение в постановлении по "курскому делу", в котором Суд подчеркнул, что "недопустимость ограничения прав местного самоуправления составляет одну из основ его конституционного статуса" и в то же время связана с регулированием прав и свобод человека и гражданина. В этой связи ограничение прав местного самоуправления трактуется как ограничение нормативно-правового содержания и полноты права граждан на осуществление местного самоуправления, соответственно, на порядок ограничения этого права Суд распространяет требования части 3 статьи 55 Конституции РФ (об ограничении прав и свобод человека и гражданина)3.

**Право на местное самоуправление - индивидуальное или коллективное?**

Обращает на себя внимание неоднозначность конституционной оценки права на местное самоуправление - как права каждого отдельного гражданина, с одной стороны, и как коллективного права населения соответствующей территории, с другой. В российской литературе широкое распространение получила трактовка, в соответствии с которой в принципе не проводится различий между указанными типами субъектов права на местное самоуправление4, а население определяется как социально-философская категория, юридически воплощающаяся в совокупности граждан, постоянно или преимущественно проживающих на соответствующей территории. В сущности именно эта позиция поддерживается и Конституционным Судом РФ, который, как уже было отмечено выше, ведет речь о защите конституционных прав граждан на местное самоуправление, в том числе о защите конституционного права гражданина совместно с другими гражданами самостоятельно решать вопросы местного значения5. Таким образом, Конституционный Суд РФ не проводит качественных различий между комплексным конституционным правом населения на осуществление местного самоуправления и составляющими его отдельными правами граждан в сфере местного самоуправления. В любом случае речь идет об одном и том же субъекте - гражданине или гражданах.

Не вдаваясь в подробности дискуссии о понятии населения, отметим, что непризнание принципиальных различий между указанными субъектами не позволяет сделать акцент на другом важном вопросе - об индивидуальном или коллективном характере права на местное самоуправление. Попытки дать понятие индивидуального и коллективного права на местное самоуправление встречаются в литературе. Так, например, В.А. Четвернин, комментируя принципы организации власти, закрепленные в главе первой Конституции РФ, определяет право граждан на формирование и осуществление местного самоуправления как коллективное право, которое производно от индивидуального права гражданина на самостоятельное (совместно с другими гражданами) решение вопросов местного значения, т.е. на местное самоуправление. Таким образом, право на местное самоуправление рассматривается и как индивидуальное, и как коллективное. При этом, однако, автор не отграничивает индивидуальное право от коллективного ни по субъектам, ни по содержанию6.

**Понятие местного сообщества**

В то же время использование конституционным законодателем термина "население" для обозначения субъекта права на самостоятельное решение вопросов местного значения, т.е. права на местное самоуправление в его обобщенном, собирательном смысле, представляется отнюдь не случайным. Нельзя не обратить внимание на качественные особенности субъекта комплексного права на осуществление местного самоуправления, каковым является население муниципального образования как некая социально-территориальная общность. В целях отграничения понятия населения в этом его значении от простой совокупности граждан, проживающих на определенной территории, в научный оборот были введены термины "территориальный коллектив", "местное сообщество". Последний из них активно использовался на этапе разработки Федерального закона о местном самоуправлении в ряде законопроектов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации7, однако не был воспринят в принятом тексте Закона. "Местное сообщество" как особый субъект права на местное самоуправление до сих пор фигурирует в законодательстве целого ряда субъектов РФ8. Речь идет при этом, как правило, о "тесно интегрированной локальной социальной общности - коллективе жителей определенного населенного пункта, который именно в этом своем качестве выступает как самостоятельный институт гражданского общества"9. Примечательна в этой связи также классификация первичных субъектов местного самоуправления, предлагаемая Н.С. Бондарем: автор выделяет два уровня таких субъектов - местное сообщество как "первичную социально-территориальную группу, субъекта первичных самоуправленческих прав коллективного характера" и личность как "первичного носителя свободы, субъекта муниципальной демократии"10.

Несмотря на то, что понятие местного сообщества не используется в федеральном законодательстве, оно имеет важное теоретическое значение для более глубокого понимания коллективного субъекта права на местное самоуправление. Трудно в этой связи согласиться с мнением В.А. Горожанина о том, что понятие местного сообщества не имеет ценности ни для юридической науки, ни для задач правотворческой практики11. Когда законодатель ведет речь о местных интересах (интересах населения), местных традициях, вопросах местного значения, имеются в виду, прежде всего, интересы, традиции и вопросы, имеющие значение для населения как местного сообщества, а не простой совокупности граждан12. Не случайным представляется в этой связи использование понятия местного сообщества в "Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации", утвержденных Указом Президента РФ № 1370 от 15 октября 1999 г.13, при описании конституционной модели местного самоуправления в России и раскрытии его роли в формировании демократического государства и гражданского общества (раздел 1, абз.15, 17).

Кроме того, представляется, что "местное сообщество" сыграло важную роль в качестве переходного понятия к юридической конструкции муниципального образования14.

**Муниципальное образование как субъект права на местное самоуправление**

Даваемое в Федеральном законе о местном самоуправлении определение муниципального образования, хотя в нем более ярко выражен территориальный аспект по сравнению с социальным, близко понятию местного сообщества как территориально организованного коллектива. Анализ положений Федерального закона позволяет сделать вывод о том, что муниципальное образование - это не только территориальная, но и социальная общность. Речь, в частности, идет о городском или сельском поселении, иной населенной территории.

Как особые субъекты права на местное самоуправление муниципальные образования обладают следующими признаками:

"ведают вопросами местного значения", а также вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти, т.е. осуществляют "публичную власть особого рода"15 - местное самоуправление;

имеют устав (муниципального образования), который разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и подлежит государственной регистрации (ст.8), и свою символику (ст.11);

реализуют право на объединение в ассоциации и союзы (ст.10);

имеют территорию и границы (ст. ст. 12 и 13);

выборные и иные органы местного самоуправления действуют в пределах муниципальных образований и уполномочены выступать от имени муниципальных образований при осуществлении прав собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности (ст.1 п.1, ст.29 п.2)16;

за муниципальными образованиями закрепляются качества экономической и финансовой самостоятельности (абз.2 п.3 ст.6): именно они признаются собственниками имущества, входящего в состав муниципальной собственности (ст.29 п.2), а также имеют местные бюджеты, которые определяются Федеральным законом как бюджеты муниципальных образований (ст.35 п.1); органы местного самоуправления осуществляют права собственника в отношении местных финансов (средств местного бюджета, государственных и муниципальных ценных бумаг, принадлежащих органам местного самоуправления, других финансовых средств) от имени муниципальных образований (ст.2 п.3 Федерального закона о финансовых основах).

Как видно из перечисленных признаков, муниципальные образования имеют целый ряд черт, присущих организациям - юридическим лицам: органы, устав, подлежащий государственной регистрации, имущество; в отношении них применяются процедуры образования, объединения, преобразования и упразднения (ст.13 п.1 Федерального закона о местном самоуправлении); не только уставы, но и сами муниципальные образования проходят процедуру государственной регистрации, вносятся в региональные реестры муниципальных образований17 и в Федеральный реестр муниципальных образований18.

Все эти признаки позволяют некоторым авторам говорить о муниципальных образованиях с использованием терминологии, не получившей распространение в российском законодательстве и заимствованной из правовых систем других стран, в частности Германии. Речь идет о все чаще встречающейся в отечественной литературе характеристике муниципальных образований в качестве "юридических лиц публичного права", "корпораций публичного права". Так, например, В.А. Горожанин отмечает, что муниципальное образование можно признать "субъектом гражданского права со статусом юридического лица публичного права (выделено мной - Е.Г.), институт которого Гражданский кодекс РФ формально не признает, но по существу исходит из него при наделении муниципальных образований гражданской правосубъектностью (ст.124 ГК РФ)"19. В "Научно-практическом комментарии к Конституции Российской Федерации" под редакцией В.В. Лазарева субъекты местного самоуправления характеризуются как "корпорации публичного права" (выделено мной - Е.Г.), обладающие властными полномочиями по отношению к гражданам, учреждениям, предприятиям и организациям"20.

Несмотря на наличие отдельных признаков юридического лица и корпорации, муниципальное образование вряд ли можно охарактеризовать подобным образом. Его статус отличается от статуса юридического лица и корпорации по следующим позициям:

1. Муниципальное образование не основано на членстве, что является определяющим признаком корпорации21.

2. Муниципальное образование признается в соответствии с гражданским законодательством особым субъектом гражданско-правовых отношений, наряду с государством и государственным образованием, но не юридическим лицом.

3. Юридическими лицами являются органы местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования (ст.20 Федерального закона о местном самоуправлении).

4. В федеральном законодательстве отсутствует обобщенное понятие нормативно-правовой системы местного самоуправления или системы нормативных правовых актов муниципального образования: все акты, кроме устава, признаются правовыми актами органов и должностных лиц местного самоуправления (ст.19 и др. Федерального закона о местном самоуправлении)22.

5. Субъектами наделения "отдельными государственными полномочиями субъектов РФ и Федерации" являются не муниципальные образования, а органы местного самоуправления (ч.2 ст.132 Конституции РФ, пдп.5 ст. 4, пдп.6 ст.5, п.1 ст.38 Федерального закона о местном самоуправлении).

6. Именно деятельность и акты органов и должностных лиц местного самоуправления (а не муниципального образования в целом) являются объектом контроля и надзора со стороны государства (пдп.5, пдп.15 ст.4, пдп.6 ст.5, ст.51 Федерального закона о местном самоуправлении)23.

7. Органы и должностные лица местного самоуправления (а не муниципальные образования) признаются субъектами ответственности перед государством, физическими и юридическими лицами (пдп.14 ст.4, ст.ст.49, 50 Федерального закона о местном самоуправлении).

8. Право местного самоуправления на судебную защиту трактуется как право граждан и органов (должностных лиц) местного самоуправления (ст.46 Федерального закона о местном самоуправлении), а не как право муниципального образования.

9. Создание муниципальных предприятий, учреждений и организаций закрепляется как функция органов местного самоуправления, именно они, а не муниципальные образования, выступают в качестве учредителей муниципальных предприятий (ст.30 Федерального закона о местном самоуправлении)24.

10. Не муниципальное образование, а органы местного самоуправления по вопросам своей компетенции выступают в качестве стороны в договорах, заключаемых ими с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами (ст.32 Федерального закона о местном самоуправлении); они же являются заказчиками на выполнение работ в рамках муниципального заказа (ст.33 Федерального закона о местном самоуправлении)25.

11. Органы местного самоуправления названы в Федеральном законе (ст.34) субъектами внешнеэкономической деятельности26.

12. В Федеральном законе говорится о доходах и расходах органов местного самоуправления (ст.38), о праве органов местного самоуправления на компенсацию увеличения расходов и уменьшения доходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти РФ и субъектов РФ (ст.38 п.2), о праве органов местного самоуправления на получение платежей за пользование природными ресурсами (ст.40)27.

13. Органы местного самоуправления признаются также субъектами кредитных отношений: они вправе выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения (ст.42)28.

Хотя Федеральный закон и упоминает в качестве "главных действующих лиц" органы местного самоуправления, более подробный анализ большинства из названных выше правоотношений показывает, что органы местного самоуправления выступают в них лишь как органы муниципального образования, т.е. от имени последнего. Следовательно, субъектом указанных правоотношений должно быть признано муниципальное образование. Полагаем, что это признание должно получить соответствующее законодательное оформление: созрела необходимость устранить имеющуюся в настоящее время в федеральном законодательстве не всегда оправданную подмену муниципальных образований органами местного самоуправления, преодолеть непоследовательность федерального, а вслед за ним и регионального законодателя, в определении истинной роли муниципальных образований и органов местного самоуправления в муниципально-правовых отношениях.

**Гражданско-правовой статус муниципальных образований и органов местного самоуправления**

Гражданско-правовой статус муниципальных образований позволяет говорить о них как о полновесных субъектах, причем не только гражданско-правовых, но и иных правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления.

В соответствии с ГК РФ Российская Федерация, субъекты РФ, а также муниципальные образования признаются особым типом субъектов гражданского права, наряду с физическими и юридическими лицами, о чем свидетельствует сам факт их выделения в отдельную главу Гражданского кодекса - пятую. Будучи субъектами, прежде всего, публично-правовых отношений, государства, государственные и муниципальные образования нуждаются в выступлении в гражданском обороте. Отсюда вытекает необходимость наделения их гражданской правосубъектностью. В соответствии с пунктом 2 статьи 124 на муниципальные образования (как и на государства и государственные образования) в принципе распространяются нормы, определяющие участие юридических лиц в гражданском обороте, кроме случаев, когда иное прямо предусмотрено законом и если это непосредственно вытекает из особенностей данных субъектов. Соответственно, к муниципальным образованиям как субъектам гражданско-правовых отношений можно отнести следующие признаки, характерные для юридических лиц, в то же время не противоречащие особой природе муниципальных образований:

наличие обособленного имущества в собственности;

ответственность по своим обязательствам этим имуществом;

приобретение и осуществление имущественных и личных неимущественных прав, несение обязанностей;

выступление в качестве истца или ответчика в суде.

Вместе с тем, исходя из особенностей правового статуса муниципальных образований, к ним не могут применяться следующие нормы ГК РФ, определяющие статус юридических лиц как коммерческих или некоммерческих организаций (ст. 50), существующих лишь в предусмотренных законодательством организационно-правовых формах, а также:

о правоспособности юридических лиц (ст.49): юридические лица имеют гражданские права, соответствующие целям деятельности, закрепленным в их учредительных документах (объем их гражданской правоспособности определяется, таким образом, учредительными документами), и несут связанные с этой деятельностью обязанности; нуждаются в лицензии для осуществления отдельных видов деятельности;

о государственной регистрации юридических лиц и едином государственном реестре юридических лиц (ст.51);

о наименовании, содержащем указание на организационно-правовую форму юридического лица, и месте его нахождения (ст.54);

о представительствах и филиалах (ст.55);

о реорганизации и ликвидации юридических лиц (ст.57-65), их несостоятельности и банкротстве (ст.56).

В то же время в ГК РФ выделяется целая группа правоотношений, в которых в качестве субъектов выступают исключительно государства, государственные или муниципальные образования. Муниципальное образование является, в частности:

субъектом, на который возлагается обязанность возмещения ущерба гражданину или юридическому лицу, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления (ст.16, ст.1069);

субъектом права собственности на те виды имущества, которые могут находиться исключительно в муниципальной собственности (ст.212 п.3 абз.2);

субъектом, осуществляющим выкуп земельного участка для муниципальных нужд (ст.279 и др.);

заемщиком по договору муниципального займа (ст.817 п.5);

субъектом, несущим субсидиарную ответственность по требованиям вкладчиков к банку, в уставном капитале которого более 50 процентов акций или долей участия имеет муниципальное образование, в случаях невозврата банком вкладов (ст.840 п.1 абз.2);

организатором муниципальных лотерей, тотализаторов и других основанных на риске игр, при этом, как и государственные образования, в отличие от иных субъектов, в лицензии не нуждаются (ст.1063).

Муниципальные образования фигурируют в качестве субъектов правоотношений, возникающих на основе норм, закрепленных в иных нормативных актах. Так, в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг"29 муниципальное образование признается субъектом, от имени которого производится выпуск ценных бумаг, а также субъектом обязательств по муниципальным ценным бумагам (ст.2 п.1 абз.3, ст.13 и др.).

Вместе с тем, порядок деятельности муниципальных образований как субъектов особого рода специфичен, его определению посвящена статья 125 ГК РФ: от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (т.е. уставом муниципального образования). Непосредственно из данного положения Гражданского кодекса РФ не следует, что органы местного самоуправления обязательно имеют статус юридического лица, они должны быть наделены лишь компетенцией, в рамках которой могут действовать от имени муниципального образования. Строго говоря, получается, что органы местного самоуправления вправе выступать от имени муниципального образования в гражданском обороте и не имея статуса юридического лица.

В то же время Федеральный закон о местном самоуправлении исходит из той позиции, что выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования (ст.20). Означает ли это, что все выборные и иные органы местного самоуправления с учетом особенностей избранной населением и закрепленной в уставе муниципального образования структуры наделяются статусом юридического лица? На этот вопрос в региональном законодательстве, муниципальных уставах и на практике дается различный ответ. В Иркутской области наибольшее распространение получила позиция, согласно которой муниципальные образования в своих уставах сами решают, какие органы будут наделены правами юридического лица, а какие - нет. В иркутском Законе о местном самоуправлении30 указывается, например, что "представительные органы местного самоуправления могут обладать правами юридического лица" и что их правовой статус определяется уставами муниципальных образований (ст. 39 п.4). А согласно Уставу города Иркутска31 правами юридического лица наделяются лишь администрация города и некоторые ее структурные подразделения (ст.47 п.2). При этом подчеркивается, что только органы местного самоуправления - юридические лица "в случаях и порядке, установленных законодательством и правовыми актами органов городского самоуправления, от имени города Иркутска своими действиями могут приобретать и осуществлять гражданские права и обязанности, заключать договоры, выступать в суде".

**Процессуальная правосубъектность муниципальных образований и органов местного самоуправления**

Действующее гражданско-процессуальное законодательство также не дает однозначного ответа на вопрос о том, могут ли органы местного самоуправления, не обладающие статусом юридического лица, выступать от имени муниципального образования. Принципиальные нормы ГПК РФ о гражданско-процессуальной право- и дееспособности (ст.31, ст.32) признают ее лишь за гражданами и организациями, пользующимися правами юридического лица. Адаптируя устаревшее понятие юридического лица, представленное в ГПК, к современным условиям, судебная практика исходит из того, что и органы местного самоуправления, наделенные уставом муниципального образования правами юридического лица, обладают гражданско-процессуальной право- и дееспособностью.

Вместе с тем, в ГПК можно проследить два подхода к оценке роли органов местного самоуправления в гражданском процессе - они могут выступать как юридические лица в защиту собственных интересов или как особые субъекты в защиту прав и интересов других лиц.

1. В первом случае органы местного самоуправления выполняют роль заинтересованных юридических лиц, обращающихся в суд за защитой своего нарушенного или оспариваемого права и охраняемого законом интереса (ст.ст. 3 и 4 п.1): наличие "прав и охраняемых законом интересов органов местного самоуправления" декларируется в статье 2 ГПК РФ (в редакции Федерального закона от 7 августа 2000 г. № 120-ФЗ).

2. Во втором случае речь идет об участии в процессе субъектов, защищающих права других лиц (ст.4 п.3), среди этих субъектов названы и органы местного самоуправления. Так, согласно статье 42 ГПК (в ее новой редакции) "в случаях, предусмотренных законом, государственные органы, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с иском в защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц по их просьбе или в защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов неопределенного круга лиц". Соответственно, органы местного самоуправления, как и государственные органы, в этом своем качестве не идентифицируются с юридическими лицами (в ГПК отсутствует требование о наличии у органов статуса юридического лица), им отводится особая роль при участии в гражданско-про-цессуальных отношениях. Они пользуются всеми процессуальными правами и несут процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения (абз.2 ст.42). Более того, наделяются дополнительными правами: в предусмотренных законом случаях могут быть привлечены судом к участию в процессе или вступить в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения по делу в целях осуществления возложенных на них обязанностей и защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц, государственных или общественных интересов (абз.3 и 4 ст.42).

Рассматривая содержащиеся в статье 42 ГПК нормы в логической связи со статьей 125 ГК, можно предположить, что под "общест-венными интересами" и "интересами других лиц" подразумеваются также интересы муниципального образования (населения муниципального образования). Вместе с тем, данное толкование указанных норм не является единственно возможным и абсолютно бесспорным. Так, в статье 42 ГПК по сути речь идет о представительстве органом интересов истца, в том числе, содержится правило, согласно которому возможен отказ органа от предъявленного им иска, что, однако, не лишает истца права требовать рассмотрения дела по существу. Если орган местного самоуправления действует в защиту общественных интересов, то остается открытым вопрос о том, кто же выполняет в данном случае роль истца. По логике вещей, им должно являться муниципальное образование. Однако, такого субъекта гражданско-процессуальное законодательство пока не знает.

Закономерным представляется вывод о том, что статья 42 имеет более узкое значение: регулирует случаи выступления органа местного самоуправления от собственного имени, но в защиту интересов третьих лиц32. При этом не затрагивается основной вопрос о том, чьи интересы преследует и защищает орган местного самоуправления в своей деятельности, в том числе и тогда, когда он выступает как "заинтересованное юридическое лицо"?

В русле гражданско-процессуального закона рассматривается статус органов местного самоуправления в арбитражно-процессуальном законодательстве. В соответствии со статьей 34 Арбитражного процессуального кодекса РФ33 истцами и ответчиками признаются только организации (юридические лица)34 и граждане. Соответственно, стороной в арбитражном процессе может выступить лишь орган местного самоуправления, являющийся юридическим лицом. В то же время орган местного самоуправления, независимо от наличия или отсутствия статуса юридического лица, является лицом, участвующим в деле, т.е. "процессуальным истцом"35, при обращении в арбитражный суд в защиту государственных или общественных интересов (ст.32 АПК). Как отмечает Р.Ф. Каллистратова в своем комментарии к статье 42 АПК, в последнем случае речь идет "о ведении дела от собственного имени в чужих интересах" (истцом является организация или гражданин, непосредственно заинтересованные в разрешении дела), причем этот интерес необходимо отграничивать "от интереса органа управления как стороны, представляющей интерес государства". Таким образом, и положения статьи 42 АПК (как и статьи 42 ГПК) не могут толковаться в качестве норм, полностью раскрывающих процессуальную роль органов как представителей государственных или общественных интересов.

Соответственно, правоприменительная практика при разрешении дел в сфере местного самоуправления чаще всего основывается на следующей позиции: в качестве субъекта процессуальных отношений выступает орган местного самоуправления - юридическое лицо, причем различий между его собственными интересами как юридического лица - учреждения и интересами муниципального образования, которое орган представляет, не проводится, т.е. интересы органа местного самоуправления трактуются как общественные интересы, интересы муниципального образования.

Полагаем, однако, что и этот подход вряд ли можно признать до конца юридически чистым. Необходимо различать деятельность органа местного самоуправления от имени муниципального образования и от собственного имени, что основано на его двоякой роли как юридического лица - некоммерческой организации, учреждения по своей организационно-правовой форме (ст.120 п.1 ГК РФ) - и представителя интересов особого субъекта гражданско-правовых и публично-правовых отношений - муниципального образования. Как отмечается в Комментарии к части первой ГК РФ, если, например, орган местного самоуправления заключает договор аренды помещения для удовлетворения собственных "учрежденческих" нужд, именно он является носителем гражданских прав и обязанностей36. Он же несет ответственность при совершении деликта - в частности, при наезде на гражданина машины, принадлежащей этому органу, а муниципальное образование отвечает только субсидиарно как собственник учреждения в порядке, предусмотренном пунктом 2 статьи 120.

Таким образом, строго говоря, только в приведенных примерах орган местного самоуправления выступает как юридическое лицо от собственного имени и в собственном интересе. Данная позиция нашла отражение и в рассуждениях о процессуальной роли органов управления, приведенных С.А. Ивановой в комментарии к статье 42 ГПК: органы управления могут участвовать в процессе в защиту своих интересов, и тогда они являются субъектами спорного материального правоотношения, о защите их прав и интересов идет речь в процессе37.

Вместе с тем, тот факт, что в принципе возможны ситуации, когда орган местного самоуправления действует в неких собственных "учрежденческих" интересах вносит серьезную путаницу в определение целей и задач деятельности органов, как и их статуса в целом. Ведь если исходить из общих принципов местного самоуправления, заложенных в Европейской хартии, Конституции РФ, Федеральном законе о местном самоуправлении (местное самоуправление - форма народовластия; права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности органов местного самоуправления; право на судебную защиту - право местного самоуправления, реализуемое через органы), органы местного самоуправления должны действовать исключительно от имени и в интересах населения38, иначе говоря, от имени и в интересах муниципального образования. Однако, их двойственный гражданско-правовой статус вступает в противоречие с самой идеей местного самоуправления, а также ставит правоприменителей в затруднительное положение, поскольку нелегко разграничить, когда орган действует в собственном, когда в общественном интересе. В результате сама гарантия судебной защиты прав местного самоуправления может оказаться под угрозой. Так, в соответствии с Законом РФ "О государственной пошлине"39 от уплаты государственной пошлины освобождаются органы государственной власти, органы местного самоуправления и другие органы, обращающиеся в случаях, предусмотренных законом, в защиту государственных и общественных интересов (ст.5 п.2 пдп.13). Как отмечают А.А. Замотаев и Н.В. Лабезная, анализируя судебную практику защиты прав местного самоуправления, "типичной является ситуация, когда суд взыскивает с органов местного самоуправления государственную пошлину, посчитав, что обращение данного органа не преследовало защиту государственных или общественных интересов (при рассмотрении дел, связанных с правоотношениями, вытекающими из хозяйственных договоров, заключаемых органами местного самоуправления)". В условиях же отсутствия в местном бюджете достаточных средств для оплаты государственной пошлины вопрос о реализации права на судебную защиту органами местного самоуправления становится по существу риторическим40.

В целях преодоления названного 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 очерченном, в том числе, в Гражданском кодексе РФ, и компетенцией, определенной в уставе муниципального 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.

В принципе в арбитражном законодательстве уже наметилась тенденция признания субъектами спорных отношений публичных образований. Как указывается в пункте 1 статьи 22 АПК, арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений, не только между организациями - юридическими лицами и гражданами - индивидуальными предпринимателями, но и между Российской Федерацией и субъектами РФ, между субъектами РФ. Тот факт, что в указанной норме АПК не упомянуты муниципальные образования, вряд ли можно оправдать какой-то особой логикой законодателя. Налицо несоответствие названной нормы положениям главы 5 Гражданского кодекса, согласно которым предусматривается равный правовой статус Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований как участников отношений, регулируемых гражданским законодательством. Полагаем, что это несоответствие нуждается в устранении путем внесения необходимых изменений в арбитражно-процессуальное и гражданско-процессуальное законодательство.

**К вопросу о конституционно-процессуальной правосубъектности муниципальных образований и органов местного самоуправления**

Муниципальные образования в принципе не являются субъектами конституционного процесса. Органы местного самоуправления также не упоминаются в качестве заявителей, имеющих право направить в Конституционный Суд РФ запрос о соответствии Конституции РФ нормативных актов и договоров, или в качестве стороны в споре о компетенции. Права местного самоуправления подлежат конституционно-правовой защите на федеральном уровне либо по запросам судов и жалобам граждан на нарушение их конституционных прав в процессе конкретного нормоконтроля (проверка конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле), либо в рамках абстрактного нормоконтроля (разреше-ние дел о соответствии Конституции нормативных актов и договоров) по запросам названных в части 2 статьи 125 Основного закона субъектов.

Тот факт, что муниципальные образования и органы местного самоуправления не являются самостоятельными участниками конституционного процесса на федеральном уровне, не способствует повышению эффективности судебной защиты прав местного самоуправления. В этой связи нельзя не поддержать содержащуюся в "Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ" идею о том, что одной из проблем, выявившихся в процессе становления местного самоуправления в России, является "отсутствие права органов местного самоуправления на защиту посредством конституционного судопроизводства прав местного самоуправления:" (разд. 2 п.8). Полагаем, однако, что и в этом случае правильнее было бы вести речь о соответствующих правах муниципальных образований, реализуемых их органами.

Кроме того, представляется, что право органов местного самоуправления на обращение в Конституционный Суд РФ должно реализовываться с учетом юридической природы и подведомственности последнего, а также принципа субсидиарности в разграничении компетенции между федеральным и региональными конституционными (уставными) судами: Конституционный Суд РФ принимает вопрос к рассмотрению только в том случае, если он не может быть принят к производству конституционным (уставным) судом субъекта РФ.

Органы местного самоуправления (однако не муниципальные образования) являются субъектами конституционного процесса на региональном уровне. Так, им обычно предоставляется право на обращение с запросом о толковании конституции (устава) субъекта Федерации41; они могут выступать в качестве стороны в спорах о компетенции42; обращаться с запросом о проверке соответствия конституции (уставу) нормативных актов субъекта Федерации и органов местного самоуправления43. Нормативные акты органов местного самоуправления также в свою очередь являются объектом регионального конституционного (уставного) контроля44.

Рассматривая споры о компетенции в качестве самостоятельного направления конституционного контроля, региональные законы имеют в виду по сути в первую очередь споры, возникающие между субъектом Федерации и муниципальным образованием (муниципальными образованиями) по вопросам о границах самостоятельности местного самоуправления, о пределах вмешательства государства в предметы ведения местного самоуправления. При этом в качестве "спорящих сторон" называются органы государственной власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления (по аналогии со спорами о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, подведомственными в соответствии с частью 3 статьи 125 Конституции РФ Конституционному Суду РФ). Вместе с тем, представляется, что в подобных случаях правильнее вести речь о спорах не между органами, а между субъектами Федерации и муниципальными образованиями (и, соответственно, между субъектами Федерации и Федерацией), поскольку основной вопрос который фактически подлежит выяснению - имело ли место вторжение в предметы ведения Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования; были ли нарушены установленные конституцией (уставом) пределы их предметов ведения. Компетенция же конкретных органов, представляющих соответственно государственный или муниципальный уровень, - внешнее выражение, способ осуществления предметов ведения государственного или муниципального образования. Рассмотрение такого спора как спора о компетенции "органов" в некоторой степени затушевывает истинный характер спора - между муниципальным образованием и субъектом Федерации или между субъектом Федерации и Российской Федерацией соответственно.

**Заключение**

Несмотря на то, что понятие муниципального образования прочно утвердилось в российском законодательстве, его правовой статус как субъекта права на осуществление местного самоуправления еще нельзя считать до конца оформленным. В данной статье была предпринята попытка обозначить основные проблемы, которые предстоит решить российскому законодателю на этом пути. То, что именно муниципальное образование должно занять центральное место среди субъектов права на местное самоуправление, подтверждается и положениями Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ45.

При определении местного самоуправления в статье 3 Хартии в первоисточниках на английском, французском и немецком языках говорится "о праве и действительной способности коммунальных территориальных образований (корпораций)46 регулировать и осуществлять в рамках закона под собственную ответственность и во благо населения значительную часть публичных дел". Таким образом, становится очевидным, что российская версия перевода Хартии в этой части не соответствует оригиналу (в ней говорится о праве и действительной способности "органов местного самоуправления") и, следовательно, нуждается в корректировке, как и сам российский подход к системе субъектов права на местное самоуправление.

Список литературы

**1.** Ни в теории, ни в практике конституционного судопроизводства не выработано единого подхода к пониманию категории "основные права и свободы человека и гражданина". Наряду с узкой трактовкой основных прав как только неотчуждаемых прав и свобод человека (например, право на жизнь, право на судебную защиту), даваемой в некоторых решениях Конституционного Суда РФ (далее - КС РФ) (см., например: абзац 2 пункта 2 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 4 июня 1998 г. по жалобе гражданина Генина А.И. на нарушение его конституционного права, предусмотренного пунктом 1 частью 2 статьи 122 ГПК РСФСР (СЗ РФ. 998. № 30. Ст. 3799); абзац 2 пункта 4 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-п по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и статьи 42 части 3 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета РФ от 16 июля 1993 г. в связи с запросом Московского городского суда и жалобами граждан (СЗ РФ. 1999. № 6. Ст.86), в других решениях можно встретить широкое понимание "основных прав и свобод" как всех, перечисленных во второй главе Конституции РФ. Например, в постановлении Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П по делу о проверке конституционности положений пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 г. "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ" (СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2102) право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления рассматривается как "одно из основных прав граждан и важный элемент их правового статуса в демократическом обществе" (п.3. абз.2 мотивировочной части).
**2.** Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ с послед. изм. и дополн. // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст.3506; 1996. №17. Ст.1917; № 49. Ст.5500; 1997. № 12. Ст.1378; 2000. № 32. Ст.3330.
**3.** Постановление Конституционного Суда РФ по "курскому делу" (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" (СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943), абз.3 и 4 п.3 мотивировочной части.
**4.** См., напр.: Горожанин В.А. Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. Новосибирск, 1997. С. 14.
**5.** Так, например, одним из поводов к рассмотрению "удмуртского" дела Конституционным Судом РФ явилась "жалоба группы граждан, проживающих в городе Ижевске, на нарушение их конституционного права на осуществление местного самоуправления" (постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"// Росcийская газета. 1997. 6 февр.), абз. 5 вводной части; в жалобе гражданина М.Ю. Карелина речь шла о защите его конституционных прав избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, выразить свое мнение об изменении границы местного самоуправления, а также на самостоятельное, совместно с другими жителями города Набережные Челны, решение вопросов местного значения (определение КС РФ от 9 апреля 1998 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карелина Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями Конституции Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан "О местных органах государственной власти и управления" // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. №4), п.1 абз.2, п.3 абз.5 мотивировочной части); в определении по жалобе гражданина Р.А. Кагирова Суд еще раз подтвердил, что субъект Российской Федерации не вправе : лишать граждан права на самостоятельное решение вопросов местного значения (определение от 4 марта 1999 г. №19-О по жалобе гражданина Кагирова Рафиса Агзамовича на нарушение его конституционных прав положениями частей второй и пятой статьи 25 Закона Республики Башкортостан "О местном государственном управлении в Республике Башкортостан" // СЗ РФ. 1999. №15. Ст. 1928), п.3 абз.6 мотивировочной части); о защите права граждан, проживающих на территории муниципального образования, на осуществление местного самоуправления в контексте защиты прав и свобод человека и гражданина идет речь в постановлении по "курскому делу" (п.3 абз.3, 4, п.4 абз.4 мотивировочной части).
**6.** Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997. С. 99-100.
**7.** См., напр.: проект федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (внесен Президентом РФ) // Шугрина Е.С. Муниципальное право. Новосибирск, 1995. С.169-188; проект федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (внесен депутатами Муравьевым И.В., Саетгалиевым З.И., Олейник Л.В. и др. // Российская газета. 1995. 14 января.
**8.** Так, например, в Законе Московской области "О местном самоуправлении в Московской области" от 13 июня 1996 г. (в ред. Законов от 13 мая 1999 г. № 24/99-ОЗ, от 21 июня 1999 г. № 34/99-оз // Вестник Московской областной Думы, № 8, август 1996; Народная газета Московского региона, № 90, 25 мая 1999 г.; № 121, 13 июля 1999 г.) используется понятие "местное сообщество" для обозначения населения, проживающего на территории муниципального образования, объединенного общими интересами в решении вопросов местного значения (п.2 ст.3).
**9.** Цит. по: Горожанин В.А. Указ. соч. С. 18.
**10.** Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: Автореф. дисс:.доктора юрид. наук. Саратов, 1997. С.25.
**11.** Горожанин В.А. Указ. соч., с.19.
**12.** Для сравнения см.: абзац 2 статьи 28 Основного закона ФРГ, в котором используется подобное российским "вопросам местного значения" понятие "вопросов местного сообщества" (Angelegenheiten der oertlichen Gemeinschaft).
**13.** СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.
**14.** Так, например, в первой редакции Устава Иркутской области от 19 января 1995 г. использовалось понятие "местного сообщества" как особого коллективного субъекта права на местное самоуправление, имеющего членов, территорию и органы местного самоуправления (ст.44). После реформы Устава (Закон Иркутской области "О внесении изменений и дополнений в Устав Иркутской области" от 7 декабря 1998 г. № 55-оз) на смену понятию местного сообщества пришло понятие "муниципального образования".
**15.** См., например: Постановление Конституционного Суда РФ по "курскому делу", абз.4 п.4 мотивировочной части.
**16.** Это, однако, вовсе не означает, что органы местного самоуправления при осуществлении экономической, финансовой и хозяйственной деятельности всегда выступают от имени муниципального образования. Имея собственную правосубъектность (являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования) они действуют также от собственного имени и в собственном интересе. Отсюда вытекает серьезное противоречие, которое до сих пор не преодолено на практике: где же критерий разграничения действий органа местного самоуправления в общественном и собственном интересе?
**17.** См., например: Иркутский Закон о местном самоуправлении, ст.ст. 19, 20; Положение о порядке ведения Реестра муниципальных образований Иркутской области, утвержденное постановлением Губернатора Иркутской области от 16 июня 1998 г. № 402-п.