

## ОСОБЕННОСТИ СОДЕРЖАНИЯ ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

© 2019 **Барсукова Мария Александровна**

кандидат экономических наук, доцент, зав.кафедрой гражданского права  
Сибирский университет потребительской кооперации, Россия, Новосибирск  
E-mail: maria\_bars@mail.ru

© 2019 **Михайлов Андрей Геннадьевич**

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права  
Сибирский университет потребительской кооперации, Россия, Новосибирск

© 2019 **Фесенко Елена Алексеевна**

кандидат социологических наук, доцент кафедры гражданского права  
Сибирский университет потребительской кооперации, Россия, Новосибирск

Важнейшим результатом проводимой в России муниципальной реформы стала реальная децентрализация власти и управления, произошло формирование института муниципальной собственности. Муниципальная собственность является одной из форм собственности, установленных Конституцией РФ 1993 года. Основными субъектами права муниципальной собственности выступают муниципальные образования, при этом непосредственную реализацию прав по владению, пользованию и распоряжению осуществляют органы местного самоуправления. Все это определяет необходимость рассмотрения особенностей права на судебную защиту муниципальной собственности.

*Ключевые слова:* субъекты права, муниципальная собственность, муниципальная реформа.

Одним из принципов местного самоуправления выступает право на судебную защиту. Так, согласно статье 11 Европейской хартии местного самоуправления, органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

Исследованию проблем судебной защиты прав муниципальных образований посвящены научные работы М.В. Баглая, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.Б. Евдокимова, Д.Г. Жаромских, В.М. Жуйкова, Дурова, А.А. Замотаева, В.П. Канищева, Н.В. Лазебной, А.М. Лимонова, В.И. Червонюка и других.

В статье 133 Конституции РФ закрепляется система гарантий местного самоуправления: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Как под-

черкивает И.И. Овчинников, «правовой статус местного самоуправления тогда только служит важнейшим средством реализации предоставленных ему прав, когда он реальный, т.е. когда он обеспечен и защищен обществом и, главное, государством всеми находящимися в его распоряжении силами и средствами. ».

Исходя из смысла статьи 46 Конституции о гарантиях судебной защиты для личности и статьи 133, субъектами права местного самоуправления на защиту могут выступать как граждане Российской Федерации, так и органы местного самоуправления. Причем, для органов местного самоуправления защита нарушенных прав и законных интересов местного самоуправления является не только их правом, но и конституционной обязанностью как органов, которым доверено осуществление публичной власти.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает, что орган местного самоуправления может обжаловать в судебном порядке:

- нормы федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Федерации по вопросам организации местного самоуправления и

(или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (п. 5 ст. 7);

- предписания органов государственной власти, контролирующих осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также использование предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств (п. 3 ст. 21).

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют и распоряжаются имуществом, находящимся в собственности муниципального образования. В частности, они вправе передавать его во временное пользование физическим и юридическим лицам, отчуждать это имущество, совершать иные сделки в соответствии с законодательством. Кроме участия в отношениях собственности муниципальные образования могут быть субъектами некоторых вещных отношений, в частности связанных с сервитутами (ст. 274, 277 ГК РФ). Таким образом, осуществление прав собственника и иных вещных прав от имени публичных образований означает и наличие полномочий по применению вещно-правовых и иных средств защиты.

По проблематике осуществления прав органов местного самоуправления при защите имущественных интересов муниципального образования Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в Постановлении от 25 февраля 1998г высказал правовую позицию, что исковые требования соответствующих органов местного самоуправления по защите права собственности на имущество, в отношении которого они осуществляют права собственника, в том числе и о признании недействительными актов государственных органов и органов местного самоуправления, нарушающих права собственника, подлежат рассмотрению по существу как заявленные в защиту права муниципальной собственности.

Круг субъектов, обладающих правом на судебную защиту прав местного самоуправления, включает в себя, во-первых, граждан, проживающих на территории муниципального образования. Во-вторых, таким правом обладают органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, перечень которых определяется уставом муниципального образования. К ним относятся как единоличные органы (например, глава муниципального образования), так и коллегиальные представитель-

ные органы местного самоуправления.

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. Из всех субъектов Российской Федерации органы конституционного контроля Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации предусмотрены уставами и конституциями в 58 субъектах, в т.ч. в 18 республиках, действуют — в 15 субъектах, в т.ч. в 12 республиках Российской Федерации. Мировой судья в пределах своей компетенции рассматривает гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции.

Основное место в сложившейся судебной практике занимают постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации. В настоящее время отсутствует детальная регламентация механизма обращения муниципальных образований в Конституционный суд РФ, который, как показывает анализ судебной практики, наиболее эффективно защищает права местного самоуправления. Право самих муниципальных образований на обращение в Суд в защиту прав местного самоуправления до настоящего времени не получило прямого закрепления в федеральном законодательстве и реализуется на основе правовой позиции самого Конституционного Суда, выраженной в ряде его решений.

Необходимым условием для обращения органов местного самоуправления в Конституционный Суд является исключительно защита прав населения муниципального образования. Обращение в Конституционный суд органов местного самоуправления или их должностных лиц возможно только при наличии предшествующего решения суда, стороной в этом деле должен быть обязательно этот орган или должностное лицо. Право обращений в Конституционный суд должно быть закреплено в уставе муниципального образования.

На практике органы местного самоуправления и их должностные лица для защиты своих

прав обращаются в арбитражные суды и суды общей юрисдикции. Дела об оспаривании нормативно-правовых актов, возникающие из публичных правоотношений, суды общей юрисдикции рассматривают в настоящее время по правилам Гражданского процессуального кодекса РФ, который относит их к сфере гражданского судопроизводства, арбитражные суды — по правилам Арбитражного процессуального кодекса РФ, который относит их к сфере административного судопроизводства.

Участие органов местного самоуправления в гражданском процессе, защищающих нарушенные или оспариваемые права, свободы и охраняемые законом интересы других лиц направлено на защиту прав и интересов других лиц. В связи с этим органы местного самоуправления, главы муниципальных образований вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части не только по основаниям нарушения их компетенции (часть 2 статьи 251 ГПК РФ), но и по основаниям нарушения оспариваемым нормативным правовым актом или его частью других прав местного самоуправления.

Важнейшее значение для понимания содержания проблемы судебной защиты местного самоуправления имеют решения судов общей юрисдикции. Как известно, решения принимаются судьями, исходя из своей внутренней убежденности в правомерности соответствующего решения. Эта внутренняя убежденность должна базироваться на развитом законодательстве, регулирующем различные аспекты осуществления местного самоуправления на высокой квалификации судей, знающих муниципальную тематику. Указанные условия в настоящее время обеспечены еще не в полной мере.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил в качестве форм контрольно-надзорной деятельности государства в отношении местного самоуправления контроль государством исполнения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления (в том числе за целесообразностью их действий в этой части) и надзор (за законностью) деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения (прежде всего прокурорский). Перечисленные положения призваны гарантировать самостоятельность местного самоуправления, невмешательство органов го-

сударственной власти в законную деятельность органов власти муниципальной.

Сложившуюся на практике систему отношений с контролирующими их органами государственной власти (прежде всего федеральными) представители муниципальных образований характеризуют как проблемную. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления в настоящее время основываются главным образом на количественном подходе, целью которого является не столько обеспечение качества оказания муниципальных услуг, сколько количество мер реагирования. Экспертами подчеркивается, что исправление проблемы гипертрофии государственного контроля возможно не только (и не столько) путем конкретизации законодательных норм, так и путем коррекции общих организационных установок по линии правоохранительных органов — на федеральном (окружном) уровне.

Вопросы, касающиеся установления действенных правовых гарантий местного самоуправления в Российской Федерации, в настоящее время приобретают особую значимость. Интересное предложение содержится в научном труде Д.Г. Жаромских на тему «Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации». Автор предлагает дополнить число специально-юридических средств такой муниципальной институциональной гарантией как выборная или назначаемая представительным органом местного самоуправления должность муниципального правозащитника (омбудсмана). Муниципальный правозащитник мог бы осуществлять свою деятельность в формах: представительства в судах и иных органах государственной власти; проведения проверок деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления по жалобам жителей города и др. Представляется, что данная позиция заслуживает внимания.

В научной литературе неоднократно высказывались мнения о необходимости двухпалатной структуры региональных парламентов, при которой верхняя палата должна состоять из представителей органов местного самоуправления. Возможно, что реализация данного предложения позволит реально учитывать муниципальные интересы при принятии законодательных актов в субъектах Федерации. Как

отмечают в научных публикациях, «необходимо переходить от эпизодических мер государственной поддержки развития муниципальных образований к системной работе по управлению реформой в направлении создания необходимых условий развития местного самоуправления».

Значимость судебной защиты органов местного самоуправления обусловлена тем, что существующие в российском законодательстве дефекты чаще всего ликвидируются не законодательной государственной властью, а судебной: 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 проблемы 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 и другие меры, направленные на совершенствование законодательства.

В итоге изложенного в данном параграфе отметить, что Конституцией Российской Федерации и федеральными законами в соответствии с нормами Европейской хартии местного самоуправления закреплены гарантии правовой защиты местного самоуправления. Однако в настоящее время остаются неразработанными механизмы их осуществления. Трудно не согласиться с высказыванием И.И. Овчинникова, который отмечает, « что в ряде случаев наблюдается грубое нарушение, а порой и полное игнорирование законодательно закрепленных основ организации и деятельности местного самоуправления».

Реализация предоставленных местному самоуправлению гарантий его правовой защиты сопряжена сегодня со значительными трудностями, которые проистекают во-первых, из новизны института местного самоуправления для российского современного права, а, во-вторых, из несоответствия Конституции Российской Федерации положений отдельных нормативных правовых актов. Только четкое правовое закрепление гарантий местного самоуправления и создание необходимых механизмов для их ре-

лизации позволит реально осуществлять муниципальную власть в Российской Федерации.

Защита прав местного самоуправления с использованием средств гражданского и административного судопроизводства — один из наиболее действенных способов реализации требований Конституции Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов. Судебный порядок защиты и восстановления нарушенных прав граждан, организаций, органов местного самоуправления должен стать нормой в условиях формирования Российского правового государства. Ведь только он как единая и универсальная для всех мера должного повеления может служить основанием для решения возникающих споров. Он в равной степени заинтересован в защите интересов государства и граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Проблемы возникают и решаются в суде, причем на защиту своих интересов в судебном порядке муниципалитетам приходится расходовать финансовые, трудовые, временные ресурсы, в то время как для эффективного управления имуществом необходимы четкие и понятные правовые нормы, а не судебные решения. Но пока только судебным толкованием устраняется противоречивость и двусмысленность указанного законодательства. Необходимо укрепление судебной власти, развитие правового статуса судей и повышение уровня их правового сознания, а также юридическое признание правовых позиций высших судебных органов в качестве источника 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.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Круг субъектов, обладающих правом на судебную защиту имущественных прав муниципальных образований, включает в себя органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, перечень которых определяется уставом муниципального образо-

вания и граждан, проживающих на территории муниципального образования.

2. Осуществление прав собственника и иных вещных прав от имени муниципального образования означает и наличие полномочий по применению вещно-правовых и иных средств защиты.

3. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления в настоящее время основываются главным образом на количе-

ственном подходе, целью которого является не столько обеспечение качества оказания муниципальных услуг, сколько количество мер реагирования. Сегодня налицо две противоречивые тенденции: с одной стороны, степень давления различных государственных структур на органы местного самоуправления крайне высока, с другой — формы государственного контроля в одних случаях не прописаны, в других — не регламентированы.

### Библиографический список

1. Европейская хартия местного самоуправления//Собр. законодательства Рос. Федерации.— 1998.— № 15.— Ст. 1695.
2. *Овчинников, И.И.* Местное самоуправление в системе народовластия / И.И. Овчинников.— М., 1999.— С. 303.
3. *Нифанов, А.Н.* Роль институтов муниципального народовластия в формировании вертикали власти в России / А.Н. Нифанов.— Ростов н/Д, 2006.— С. 32.
4. *Быченко, С.И.* Местное самоуправление в конституционной системе власти / С.И. Быченко // Местное самоуправление: история и современность.— Ростов н/Д, 2007.— С. 41–43.
5. Подробнее: *Чижевский, В.А.* Проблемы управления муниципальной собственностью/В.А. Чижевский.— Мурманск.— 2007.— С. 74 и др.
6. *Малько, А.В.* Роль суда в правоохранительной политике современного российского государства / А.В. Малько, П.А. Гук // Совр. право.— 2010.— № 5.— С. 105.
7. Гражданское право: учеб.: в 3 т. / Е.Н. Абрамова и др.; под ред. А.П. Сергеева.— М.: РГ Пресс, 2010.— Т. 1.— С.215.
8. *Щепачев, В.А.* Институт судебной защиты местного самоуправления/ В.А. Щепачев// Конституционное и муниципальное право.—2008.— № 24.—С.25.
9. *Жаромских, Д.Г.* Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.Г. Жаромских.— Тюмень, 2003.— С. 6–7.