Субочев В.В. Законные интересы местного самоуправления: понятие, специфика и формы реализации / В.В. Субочев // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2013. - № 1. - С. 10-14.

В.В. Субочев

ЗАКОННЫЕ ИНТЕРЕСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, СПЕЦИФИКА И ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

The legal interests of municipal government: concept, specificity and implementation forms

Виталий Викторович Субочев – доктор юридических наук, доцент; доцент кафедры государственного управления и права
МГИМО (У) МИД России (vvsubochev@mail.ru; 8-903-117-46-84)

Статья посвящена исследованию сущности и специфики такой правовой категории как законный интерес. Особое внимание уделяется изучению возникновения и проявления законных интересов муниципальных образований, анализируется отличие законных интересов муниципалитетов от смежных правовых средств.

The article investigates the nature and specificity of such a legal category as a legitimate interest. Special attention is paid to the occurrence and exercising of the legitimate interests of municipalities, the analysis of difference between the legitimate interest and related legal means is taken.

Ключевые слова: *законный интерес, субъективное право, правовое средство, муниципальное образование, местное самоуправление.*

Key words: *legitimate interest, subjective right, legal mean, municipality, local (municipal) government.*

Складывающиеся в современном российском обществе правовые реалии все чаще свидетельствуют о том, что субъективные права, принадлежащие различным участникам отношений, не всегда полностью позволяют удовлетворить их потребности и интересы. Часть соответствующих объективно существующему праву стремлений «остается за бортом» правового регулирования, что приводит к ущемлению не только законных желаний граждан, но и нивелированию роли очевидного и эффективного средства правового воздействия – законного интереса[1].

Правовое регулирование общественных отношений предполагает применение различных юридических инструментов. Прежде всего, речь идет о субъективном праве каждого члена общества и противостоящей обязанности всех остальных его не нарушать под угрозой применения мер государственного воздействия. Однако законные интересы –

[1] Подробнее о законных интересах см.: Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб., 2004; Субочев В.В. Законные интересы в механизме правового регулирования. М., 2007; Он же. Законные интересы. М., 2008.

категория отнюдь не менее значимая для нормального существования и развития социальных связей – не занимает в настоящее время должного места не только в механизме правового регулирования, но и правовом сознании участников правоотношений. Между тем, именно законные интересы являются весьма важным юридическим средством обеспечения потребностей и запросов личности.

Законный интерес – это стремление субъекта пользоваться определенным социальным благом и в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права интересов, которое в определенной степени гарантируется государством в виде юридической дозволенности, отраженной в объективном праве либо вытекающей из его общего смысла.

Природа законных интересов во многом объясняется тем, что нормативность права, в значительной степени отраженная в субъективных правах и обязанностях, не воплощает в себе исчерпывающим образом регулятивный потенциал права и не в полной мере способна объяснить его свойства как саморазвивающейся системы. Всегда есть то, что лежит за рамками нормируемого правила поведения, вне границ субъективных прав и обязанностей. Это и является тем, что можно определить как законные интересы.

Содержание законного интереса сводится к четырем основополагающим аспектам: а) их существование немыслимо без того, чтобы субъект правоотношений не стремился к обладанию благом, способным удовлетворить его потребность; б) стремление к обладанию отмеченным благом должно соответствовать существующим нормативным предписаниям, смыслу действующего законодательства; в) благо, к которому стремится субъект, не должно быть противоправным, что лишит интерес «ранга» законного (в этом случае можно будет говорить об интересе, имеющем юридический характер, но противоправном по своей сути); г) несмотря на то, что лицо, обладающее законным интересом, не может потребовать поведения, его не нарушающего, от других лиц, что и отличает последний от субъективного права, законный интерес – самостоятельный объект правовой охраны и защиты.

В структуре законного интереса «осевым» является такой элемент, как необходимость субъекта удовлетворить свою потребность определенным социальным благом всеми, имеющимися у него в распоряжении законными способами. Обращаться за защитой нарушенных или оспариваемых законных интересов в компетентные органы – второй структурный элемент исследуемого явления, производный от первого.

Законные интересы выступают одной из наиболее распространенных форм удовлетворения потребностей и запросов личности, которая, однако, напрямую не гарантируется государством наделением участника правоотношения соответствующим субъективным правом. Многие специалисты сходятся во мнении, что «предоставление любого субъективного права преследует цель удовлетворения того или иного интереса. Однако далеко не всегда интерес обеспечивается предоставлением субъективного права»[2].

Законодатель дает многочисленные основания к подобным заключениям, употребляя словосочетание «права и (или) законные интересы», «прав и охраняемых законом интересов». Таким образом, субъекты правотворчества (вольно или невольно[3]) признают, что наряду с субъективными правами существуют законные интересы, в случае

---

[2] См., например: Нохрина М.Л. Гражданско-правовое регулирование личных неимущественных отношений, не связанных с имущественными. СПб., 2004. С. 182.

[3] Отмеченное словосочетание используется в связи с отсутствием каких-либо пояснений со стороны законодателя относительно сути употребляемых им «законных интересов».

нарушения которых можно прибегнуть к помощи компетентных государственных органов.

Субъективные права и законные интересы выступают способами правового обеспечения интересов участников правоотношений, лежащими в сфере дозволенного и атрибутивными правомерному поведению субъектов регулируемых правом отношений. Вместе с тем, отмеченные категории - не тождественные способы правового обеспечения интересов. Законные интересы – это возможность, гарантированная в меньшей степени, чем дозволенное поведение в рамках субъективного права. Законный интерес - всего лишь не запрещенность, предоставленная государством и в определенной мере поддерживаемая им. Субъективные же права – это прямая разрешенность действий, которой противостоит обязанность лица на конкретное поведение.

Следует подчеркнуть, что законные интересы как правовое средство и, в тоже время, как соответствующее праву стремление участника правоотношения все чаще становится предметом правовой охраны и защиты, вокруг законных интересов все чаще разгораются судебные прения.

Продолжая анализировать сущность и специфику законных интересов, особенно актуально, исходя из складывающихся на сегодняшний день правовых реалий, остановиться на законных интересах, проявляющих себя на муниципальном уровне публичной власти России.

Во-первых, под законными интересами на муниципальном уровне необходимо понимать непосредственно законные интересы граждан, проживающих на территории того или иного муниципального образования. Само предназначение муниципалитета заключается в том, чтобы жители, проживающие на его территории, могли решать насущные проблемы в соответствии со своими интересами и спецификой местности. О том же говорит и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: местное самоуправление – это самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций[4].

Таким образом, интересы любого из жителей муниципалитета являются «муниципальными», если для их удовлетворения или защиты необходимо обращаться в местные органы власти, специально созданные для разрешения подобных вопросов. Понятно, что далеко не все законные интересы участников правоотношений можно отнести к муниципальным, однако для содействия реализации значительной их части и создан такой негосударственный институт власти как муниципалитет.

Во-вторых, муниципальными законными интересами выступают, понятно, и интересы самого муниципального образования как негосударственной структуры, как юридического лица. Многочисленные законные интересы жителей муниципального образования, координируясь соответствующими местными органами власти, ими «поглощаясь», перерастают в качественно несколько иной уровень интересов – интересов муниципалитетов, которые, в тоже время, неразрывно связаны с теми аспектами, которые содействуют или стоят на пути реализации законных интересов каждого в отдельности и всех жителей определенной территории вместе.

---

[4] СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

Необходимо подчеркнуть, что между перечисленными «видами» законных интересов наблюдается теснейшая взаимосвязь, которая феноменальна именно на уровне местного самоуправления. Ни один другой уровень власти не имеет такого переплетения интересов населения и структур, их выражающих, как муниципалитеты.

Следовательно, говоря о законных интересах на муниципальном уровне, необходимо учитывать «собирательный характер» используемого понятия.

Если охраняемые законом интересы участника правоотношения обладают неизменной структурой вне зависимости от того, какими компетентными органами они могут быть защищены, на какой уровень власти они «выходят», оставаясь полностью непредсказуемыми в своих стремлениях к обладанию тем или иным социальным благом, то законные интересы самого муниципального образования - менее динамичны и более прогнозируемы. Никто с уверенностью не может сказать, что в очередной раз составит предмет интереса каждой отдельной личности, однако то, что постоянно заботит муниципальные образования – достаточно наболевшая тема, которую не затрагивает только ленивый, и вычленить из обозначенного спектра проблем именно законные интересы – задача научно и практически значимая.

Определимся с тем, какие же непосредственно законные интересы можно назвать в качестве наиболее злободневных для муниципального образования в нашем государстве.

Глава 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяет перечень вопросов местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению. Но не все так просто, как это видится в законодательной концепции. То, что по своей сути призваны решать муниципальные органы власти и то, как это видит законодатель – достаточно противоречивые вещи.

Большинство законных интересов на муниципальном уровне опосредуются одним аспектом: областью нерешенных проблем, которые во многом обусловливаются характером действующего законодательства.

Бесспорно, законодатель четко обозначил вопросы, которые вправе решать местные власти, сферу деятельности, являющуюся прерогативой федеральных и региональных органов. Если в целом права муниципальных образований как таковые сплошь и рядом не нарушаются, то законодательные и правоприменительные парадоксы ущемляют законные интересы как целых территорий, так и жителей, на них проживающих.

Необходимо отметить, что характер перераспределения финансовых ресурсов в нашем государстве складывается явно не в пользу муниципальных образований. Диспропорция усугубляется тем фактором, что значительная часть местных поступлений изымается в бюджеты вышестоящих уровней, что не только не позволяет местным органам власти решать возложенные на них задачи, но и лишает последних заинтересованности в расширении, пополнении налогооблагаемой базы.

Муниципальные органы власти призваны решать огромное количество насущных проблем жителей, проживающих на их территории, однако законодательная практика складывается так, что, следуя букве закона, сделать это эффективно практически невозможно. Поэтому «основной» законный интерес практически всех без исключения муниципальных образований заключается в том, чтобы были приняты поправки в бюджетный и налоговые кодексы, позволяющие муниципалитетам аккумулировать именно на местном уровне хотя бы сколь-нибудь значительную часть из тех доходов, которые они собирают.

Здесь речь идет именно о соответствующем законном интересе, который, как бы этого многим не хотелось, субъективным правом органов власти «низшего» уровня не является. Да, местные органы власти имеют право выступать с соответствующими инициативами, которые диктуются реально складывающимися обстоятельствами, однако федеральный орган законодательной власти также связан весьма конкретными обязательствами и рамками, условиями, обстоятельствами, исходя из которых ему и приходится принимать решения. Подобному интересу не корреспондирует чья-либо юридическая обязанность, однако он полностью находится в правовой сфере, соответствует объективно существующему праву, вытекает из действующих положений нормативно-правовых актов и направлен на обладание весьма конкретным социальным благом в виде корректировки законодательного курса исходя из принципов разумности и целесообразности.

В.В. Путин подчеркивает, что «местный уровень власти – это самый короткий и самый прямой путь к решению насущных, жизненно важных для граждан проблем»[5]. По большому счету, местное самоуправление – это и есть форма самоорганизации граждан, проживающих в рамках одной территории для решения общих проблем. Интересы местного самоуправления – это интересы каждого из его жителей в несколько обобщенном виде, а интерес каждого из живущих на данной территории имеет возможность и шанс быть реализованным посредством местных органов власти.

Многими специалистами справедливо отмечается, что в условиях недостаточности финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления испытывают дополнительные трудности, связанные с тем, что различными федеральными и региональными нормативными правовыми актами они наделены отдельными государственными полномочиями, без передачи необходимых для их осуществления финансовых и материальных средств.

Упомянутый фактор затрудняет решение и без того нелегких задач, возложенных на органы местного самоуправления законодательством и подкрепляемых ответственностью перед его жителями, более того, делает часть приоритетных направлений развития муниципальных образований заведомо неосуществимыми, распыляя усилия последних на выполнение не всегда свойственных им функций и полномочий, не подкрепленных ни чем (имеется в виду материальная сторона вопроса), кроме обязанностей.

Таким образом, еще один наиболее распространенный законный интерес муниципальных образований заключается в том, чтобы органы власти федерального уровня не делегировали им свои полномочия в определенных сферах, а если бы делегировали, то более ответственно подходили к вопросу их финансирования. Многочисленные законные интересы связаны и с объемом финансирования. Даже если оно и осуществляется, то, понятно, что муниципалитеты заинтересованы получить от федеральных структур средств как можно больше, даже сверх того, что необходимо. Это также – «вполне» законный интерес.

Муниципальные законные интересы – чрезвычайно сложный институт современной правовой действительности. Законные интересы муниципалитетов заключаются и в предотвращении, устранении конфликтов с федеральными и

[5]XIII сессия Конгресса муниципальных образований РФ: полный текст выступлений // Муниципальная власть. 2003. № 6. С. 5.

региональными органами власти, и в нахождении компромиссов, точек соприкосновения и конструктивного взаимодействия с действующими на определенной территории хозяйствующими субъектами, которые пытаются пролоббировать свои интересы. Власть заинтересована во взаимодействии с бизнесом, а он – с властью.

Местные органы власти заинтересованы в поддержке населения, в его одобрении своих действий, в уважительном к себе отношении, а население, в свою очередь, в быстром и эффективном разрешении самых сложных вопросов, для чего, собственно говоря, и выбирает муниципальную власть.

Законным интересам на муниципальном уровне, как, впрочем, охраняемым законом интересам в целом как правовой категории, присуще определенное «броуновское движение», основанное на их многообразии и противоречивом характере соответствующих закону стремлений различных участников правоотношений.

Так как местное самоуправление – это форма самоорганизации граждан в рамках определенной территории, решение населением самостоятельно, на свой страх и риск, вопросов местного значения, то неудивительно, что данный уровень организации и осуществления власти не только аккумулирует в себе противоречивые законные интересы, но и призван содействовать оптимальному их осуществлению исходя из развития конкретных ситуаций, сообразуясь со складывающимися обстоятельствами.

Наиболее существенным во всем диалектическом многообразии законных интересов на муниципальном уровне является то, чтобы органы муниципальной власти, обобщая на качественно ином уровне законные стремления жителей муниципалитета, не пытались искусственно ограничивать инициативу последних, тем самым постепенно отдаляя себя от населения. Именно «власть населения» и должна быть основой функционирования компетентных структур рассматриваемого уровня, который, в отличие от органов власти «других» уровней, находится в непосредственной близости к населению.

Более того, органы местного самоуправления должны не только принимать в качестве своеобразного ориентира интересы жителей, населяющих его территорию, но и активно вовлекать граждан в решение наиболее актуальных проблем. Имеются все основания утверждать, что законным интересом огромного количества муниципальных образований является эффективное решение проблем, стоящих перед муниципалитетом самими его жителями или первичной их организацией в лице территориального общественного самоуправления.

Для этого необходимо создать соответствующие условия, предпосылки, чтобы самостоятельное решение проблем и удовлетворение законных интересов граждан самими гражданами было бы не голословным, но организационно подготовленным уже самой администрацией муниципалитета.

Сказанным подчеркивается не только теснейшая связь между интересами каждого из жителей муниципалитета и местными административными органами, но и необходимость подобной взаимосвязи для конструктивного разрешения всего того многообразия вопросов, которые актуальны для данного уровня власти.

Чрезвычайно важно продумать эффективные механизмы сочетания, «взаимоувязки» законных интересов друг с другом, чтобы их реализация была: а) возможной; б) шла на пользу муниципальному образованию в целом.

Изложенное должно стать приоритетной задачей как правотворческого, так и правоприменительного направления правовой политики, одним из субъектов которой муниципальные образования и выступают.

В тоже время необходимо отметить, что муниципальные законные интересы являются феноменом не только чрезвычайно распространенным, но и «пробивающим» себе дорогу посредством многочисленных обращений в судебные инстанции. Это – позитивный признак, который говорит о том, что законные интересы из категории теоретической, а, значит, – с трудом признаваемой компетентными органами, превращаются в полноценный институт современной правовой действительности, средство осуществления правовой политики.

Судебный контроль становится таким средством контроля, к которому все чаще и чаще прибегают муниципальные образования, не боясь «испортить отношения» с региональными и федеральными структурами, отстаивая свои законные интересы. Если права муниципалитетов нарушаются не так часто, что обусловлено объективными причинами и нежеланием соответствующих структур вступать в прямой конфликт с законом, то законные интересы последних ущемляются сплошь и рядом.

Однако стоит отметить, что практика судебных разбирательств споров, вытекающих из нарушения законных интересов муниципальных образований – достаточно бедная.

Большинство споров продолжают «вращаться» вокруг оспаривания тех или иных нормативно-правовых актов регионального или федерального уровня муниципалитетами.

Тем не менее, спектр действия и характер осуществления законных интересов на муниципальном уровне гораздо более разнообразен, что, в условиях повышения правовой культуры населения и решимости отстаивать законные интересы самими органами власти соответствующих уровней, несомненно, повысит количество интересных судебных разбирательств, где основным камнем преткновения будет именно законный интерес.