Санкт-Петербургская юридическая академия

**реферат**

По дисциплине: Муниципальное право

На тему: Гарантии местного самоуправления

Выполнил:

студент 2 курса

31 группы

Санкт-Петербург

2003

# Содержание

Стр.

Содержание 1

Введение 2

Глава 1. Понятие гарантий местного самоуправления 3

Глава 2. Виды гарантий местного самоуправления 5

2.1. Экономические гарантии 5

2.2. Политические гарантии 6

2.3. Организационные гарантии 8

2.4. Социальные гарантии 8

2.5. Правовые гарантии 10

2.6. Правовые формы защиты прав местного самоуправления 12

Заключение 13

Литература 15

# Введение

Тема моей контрольной работы по муниципальному праву звучит следующим образом: Гарантии местного самоуправления. Из множества предложенных тем я выбрал ее неслучайно. Она заинтересовала меня своей актуальностью, фундаментальностью, сложностью и глобальностью поднимаемых в процессе её изучения проблем, а также огромной значимостью, как в теоретическом, так и в практическом плане. На первый взгляд, данная тема может показаться банальной и достаточно легко усвояемой, но, погрузившись в неё более глубоко, убеждаешься в обратном.

Местное самоуправление – это особая сфера жизни общества. Оно представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования муниципальной власти. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве: основы конституционного строя, права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, формы народовластия. Поэтому местное самоуправление, как очень важное, комплексное и многообразное явление, требует особо тщательного изучения и рассмотрения различных его сторон. Моя работа посвящена исследованию и познанию местного самоуправления с точки зрения его гарантированности.

Главные цели, поставленные в моей работе, заключаются в следующем: более тщательно изучить тему «Гарантии местного самоуправления», делая акцент на основных понятиях, терминах, структурных элементах; познакомится с научной литературой по данной теме и на основании ее анализа попытаться систематизировать накопившиеся знания, сделать определенные выводы и разобраться в основных проблемах, связанных с ней. С выбором темы я определился, вопрос заключается в том, удастся ли мне справиться с поставленной задачей, проникнуть в глубины рассматриваемого вопроса и не ошибиться с выводами.

# Глава 1. Понятие гарантий местного самоуправления

Важнейшим и необходимым условием полного и эффективного осуществления задач и функций местного самоуправления является *гарантированность* его прав. Что под этим подразумевается? Среди правоведов существуют различные подходы к определению понятия «гарантии местного самоуправления», я хочу рассмотреть основные из них.

Кутафин О. Е. и Фадеев В. И. под *гарантиями местного самоуправления* понимают всю совокупность условий и средств, обеспечивающих реализацию и правовую защиту местного самоуправления. С их точки зрения, гарантии подразделяются на общие и специальные (юридические). В качестве общих гарантий они рассматривают экономические, политические отношения, духовные устои общества, в качестве специальных – определенные правовые средства. Они говорят о гарантиях, как о реально существующих и действующих явлениях реальной жизни, которые, так или иначе, стимулируют развитие местного самоуправления, обеспечивают устойчивость и стабильность в деятельности его органов, создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

Профессор Князев под *гарантированностью* понимает обязательство государства в лице региональных и федеральных органов не только не препятствовать законной деятельности различных управленческих структур, но и благоприятствовать ей (вовремя принимать нужные законы), способствовать защите интересов местного самоуправления. Фактически Князев говорит о том, что государство настолько "обязано" местному самоуправлению, что говорить о самостоятельности местного самоуправления невозможно, так как у государства сплошные обязанности, а у местного самоуправления только права. Князев также выделяет общие и юридические гарантии. Под общими понимаются экономические, политические, социальные условия, оказывающие влияние (как позитивное, так и негативное) на процесс самоуправления.

Постовой Н. В. говорит лишь о классификации гарантий, выделяя экономические, организационные и правовые. Он указывает на источники закрепления гарантий: Конституцию РФ, федеральные законы («Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «Об основах муниципальной службы в РФ» и др.), законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований и иные нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.

Профессор Говорилин указывает на то, что согласно законодательству, гарантии определяются и обеспечиваются государством. Он поддерживает традиционную классификацию на общие и специальные (правовые) гарантии, но рассматривает их по иному основанию - с точки зрения субъектов гарантированности: гарантии населения муниципального образования, гарантии прав отдельных граждан, гарантии прав органов и должностных лиц местного самоуправления. Фактически в муниципальном праве это единственная классификация, проведенная не по предметному, а субъектному принципу.

Васильев Р. Ф. классифицирует гарантии местного самоуправления на экономические, политические, организационные, воспитательные и правовые. Он рассматривает первые четыре группы гарантий в более широком плане, чем правовые, но не так широко, как Кутафин О. Е., и не признает их как реально сложившиеся условия.

Таким образом, в муниципальном праве сложились различные понимания гарантий местного самоуправления:

1. Гарантии понимаются как реально существующие условия и средства, обеспечивающие реализацию местного самоуправления.
2. Как совокупность правовых норм, гарантирующих осуществление местного самоуправления.
3. Гарантии местного самоуправления рассматриваются в первых двух смыслах сообща, это точка зрения большинства.

В отношении классификации можно сказать, что практически все авторы базируются на предметном критерии и выделяют: политические, экономические, социальные, правовые и т.д. гарантии.

# Глава 2. Виды гарантий местного самоуправления

### 2.1. Экономические гарантии

**Экономические гарантии** рассматриваются в виде самостоятельного вида. Экономические гарантии составляет экономическая система общества, в основе которой лежит свобода экономической деятельности, свобода предпринимательства, разнообразие и равноправие форм собственности, их равная правовая защита. Этот подход, в определенном смысле, можно назвать социологическим.

С правовой точки зрения, надо выделять в виде экономических гарантий муниципальную собственность, иные формы собственности, влияющие на развитие местного самоуправления, а также принцип финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

Профессор Князев детализирует экономические гарантии местного самоуправления, выделяя в их структуре:

* Во-первых, принцип признания и равной защиты государством муниципальной собственности.
* Во-вторых, возможность нахождения в муниципальной собственности земли и природных ресурсов.
* В-третьих, самостоятельное решение населением, органами местного самоуправления вопросов владения, распоряжения и пользования муниципальной собственности.
* В-четвертых, в случае наделения органов местного самоуправления отдельным государственными полномочиями, передача им необходимых материальных и финансовых ресурсов в полном объеме.

*Финансовая самостоятельность местного самоуправления* является важной экономической гарантией, она проявляется:

* В принципе самостоятельности формирования, утверждения и исполнения местного бюджета.
* Право органов местного самоуправления устанавливать местные налоги и сборы.
* Право выпускать местные займы, лотереи, получать и выдавать кредиты, создать муниципальные банки и иные учреждения
* Право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти.

Постовой Н. В., обращая внимание на экономические гарантии, относит к таковым муниципальную собственность, финансовые ресурсы, которыми располагает местное самоуправление, возможность нахождения в собственности муниципального образования земли и природных ресурсов, формирование достаточной налогооблагаемой базы за счет развития местного производства.

На сегодняшний день существует два основных взгляда на экономические гарантии:

1. Как система факторов в области муниципального образования, прежде всего, экономических.
2. Не как совокупность, а как единая экономическая гарантия, в рамках которой рассматриваются все остальные факторы.

### 2.2. Политические гарантии

Под *политическими гарантиями местного самоуправления* традиционно понимается политико-правовой режим государства, а именно система государственной власти, основанная на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти её субъектов, принципе идеологического многообразия, осуществление народовластия непосредственно и через органы местного самоуправления, самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, полнота и гарантированность прав и свобод человека и гражданина и некоторые другие гарантии.

Васильев Р. Ф. указывает на то, что политические гарантии предполагают наличие государственной воли осуществлять и поддерживать развитие местного самоуправления, однако саму суть политических гарантий он не раскрывает.

Коваленко выделяет организационно-политические гарантии, понимая под ними, демократический характер политического режима в стране, который обеспечивает предоставление населению не только права на местное самоуправление, но и поддержку и защиту этого права. Анализируя его позицию, можно сделать вывод о том, что он не относит к политическим гарантиям реально сложившиеся отношения, а принимает во внимание только нормативно закрепленные принципы и определение прав, вне зависимости от степени их действительной реализованности.

Ряд учёных под политическими гарантиями понимает политические основы местного самоуправления, а их рассматривает, как совокупность правовых норм и принципов, закрепляющих политическое и идеологическое многообразие в рамках муниципального образования, а также правовое закрепление прав и свобод человека.

Дмитриев: «Политические права и свободы нацелены на активное вовлечение в политическую жизнь местных сообществ и именно от них зависит устойчивость местного самоуправления, реальность демократизма в местных сообществах».

Практически никто из исследователей не обращает внимания на особую гарантированность политической самостоятельности органов местного самоуправления. Это не случайно, ведь под политическими гарантиями рассматриваются либо собственно политические гарантии, либо правовые гарантии, обеспечивающие некоторые аспекты политической деятельности.

### Организационные гарантии

Под *организационными гарантиями* понимаются организационные основы местного самоуправления, принципы определения компетенции органов местного самоуправления, принципы обеспечения организационной самостоятельность местного самоуправления.

Постовой Н. В.: «Организационные гарантии создают условия для осуществления гражданами права на местное самоуправление в виде непосредственной и представительной форм демократии». Доказывая это, он говорит о том, что граждане в Конституции РФ, федеральном законодательстве, получили право на местный референдум, на институт муниципальных выборов и отзыва депутата, правотворческую инициативу и т.д.

Васильев Р.Ф. отмечает то, что организационные гарантии направлены на создание и поддержку демократического порядка формирования и деятельности структур местного самоуправления, на использование форм прямого волеизъявления населения, подготовку кадров для органов местного самоуправления и т.д.

Коваленко, прежде всего, обращает внимание на право муниципального образования на объединения и считает это право прочной организационной гарантией местного самоуправления.

В целом можно констатировать слабую разработанность этой темы в нашей юридической науке.

### 2.4. Социальные гарантии

О социальных гарантиях местного самоуправления стали говорить после принятия Конституции РФ. Согласно Конституции, РФ провозглашена социальным государством, следовательно, это относится и к местному самоуправлению. Социальные гарантии с этой точки зрения означают гарантированность прав и свод в экономической и социальной сфере, в культурной жизни общества, гарантированность прав и свобод человека на уровне местного самоуправления. При этом речь идет о гарантированности образования, культуры, семьи, здравоохранения и иных социальных вопросов на местном уровне.

Когда речь идет о социальных гарантиях, особо рассматриваются *гуманистические основы* местного самоуправления, под которыми понимаются такие основополагающие принципы, которые закрепляют правовое положение человека, его права и свободы в качестве высшей ценности. Когда речь идет о закреплении прав и свобод, то предполагается их распространение абсолютно на всех людей:

* Без дискриминации.
* Осуществление со стороны органов государства и местного самоуправления действий по обеспечению этих прав.
* Признание прав и свобод человека и гражданина основой любых правовых отношений, в том числе и на местном уровне. Исходя из этого, права и свободы должны выступать главным ориентиром при принятии нормативных актов органами государственной власти и местного самоуправления, и при применении данных нормативных актов.

Профессор Коваленко среди социальных гарантий выделяет такие, как развитие социальной структуры общества, формирование основных социальных групп с определенными социально-экономическими интересами и потребностями, институты гражданского общества. Иными словами под социальными гарантиями он понимает реально сложившиеся условия существования и развития местного самоуправления.

Наряду с социальными гарантиями, он выделяет *духовные гарантии*, включая в них систему духовных ценностей человека, включая ментальность людей (так как ментальность, ориентированная на участие в местном самоуправлении, является гарантией от злоупотребления властей, и является предпосылкой самостоятельности местного самоуправления). Кутафин О. Е. и Фадеев В. И. также выделяют духовные гарантии в отдельный вид, но при этом практически ничего не говорят о гарантиях социальных.

В заключении можно сказать, что этот вид гарантий изучен недостаточно, ведущую роль в их познании играют работы Дмитриева и Коваленко.

### 2.5. Правовые гарантии

Под *правовыми гарантиями* понимаются юридические гарантии местного самоуправления, целью которых является обеспечение правовыми средствами организации материально-финансовой самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения, а также защита прав местного самоуправления и создание благоприятной возможности для их наиболее полной реализации. *Правовым гарантиями* признаются:

1. Положение ст.12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.
2. Самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления, а также обязательное наличие на территории муниципального образования хотя бы одного выборного органа местного самоуправления.
3. Организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в сфере управления, в том числе и в области кадровой политики, когда формирование органов и назначение должностных лиц находится в ведении муниципального образования.
4. Наличие собственной компетенции органов местного самоуправления, прежде всего, по решению вопросов местного значения.
5. Право муниципального образования иметь собственную символику, которая бы отражала исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные традиции.
6. Учет мнения населения при изменении границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление.
7. Контроль государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления, этот контроль имеет пределы, обусловленные организационной самостоятельностью муниципального образования.

Постовой Н. В. определяет правовые гарантии как совокупность правовых норм, обеспечивающих деятельность всей системы местного самоуправления, при этом он утверждает, что гарантии местного самоуправления измеряются силой нормативных актов, применяемых в системе местного самоуправления, обязательностью исполнения нормативных актов и ответственностью за их неисполнение.

Васильев Р. Ф. говорит о правовых гарантия, ссылаясь на одноименную главу в законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". При этом он говорит об обязательности решений, принятых местным самоуправлением (органами и населением), говорит о самостоятельности органов местного самоуправления в принятии решений и о том, что самостоятельность гарантируется положением об отмене незаконных решений местного самоуправления. Согласно этому положению, органы, осуществляющие надзор за местным самоуправлением, могут обжаловать в судебном порядке противоречащие закону решения местного самоуправления, а не безусловно их отменить в административном порядке.

Ряд учёных традиционно рассматривает предусмотренные законодательством гарантии и включает в них запрет на ограничение прав местного самоуправления, обращая внимание на обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления гражданами.

*Традиционным правовым гарантиям* в литературе отводится значительная роль. Эти гарантии являются общепризнанными. Основой правовых гарантий являются соответствующие нормативные акты, которые устанавливают ответственность, и нормы-принципы. Правовые принципы отражаются конституционными положениями и положениями закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". В региональном и муниципальном законодательстве также закрепляются правовые гарантии местного самоуправления.

### 2.6. Правовые формы защиты прав местного самоуправления

Конституция РФ, федеральное законодательство, законодательные и иные правовые акты субъектов РФ устанавливают систему правовых мер, направленных как на защиту нарушенных прав местного самоуправления, так и на предупреждение подобных нарушений.

Одновременно выделяется круг субъектов - потенциальных нарушителей, действия которых органы местного самоуправления могут обжаловать в судебном порядке. Прежде всего, речь идет:

1. О государственных органах и их должностных лицах.
2. Об органах и должностных лицах местного самоуправления.
3. О предприятиях, учреждениях и организациях.
4. Об общественных объединениях.

Таким образом, право на судебную защиту играет особую роль во всей системе правовых гарантий местного самоуправления. Необходимо отметить то, что в суд могут обращаться не только органы и должностные лица местного самоуправления, но и граждане, проживающие на территории муниципального образования.

Сегодняшнее законодательство не позволяет органам местного самоуправления защищать свои права в Конституционном суде, вернее можно защищать соответствующее право в Конституционном суде только путём обращений граждан. В основном все исследователи рассматривают судебную защиту прав местного самоуправления, как вид правовой гарантии прав местного самоуправления. Практически все авторы отмечают, что видимо это неправильно, что законодатель лишил органы местного самоуправления права обращать в Конституционный суд РФ (и намекают на необходимость устранения этого ограничения). Традиционно право на судебную защиту, согласно российскому законодательству, органов местного самоуправления трактуется более широко, чем в европейской хартии о правах местного самоуправления (там не говорится о гражданах, а только об органах местного самоуправления). В суд могут быть обжалованы акты как нормативного, так и индивидуального характера.

Гарантией правовой защиты местного самоуправления является обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления.

Также правовая защита местного самоуправления гарантируется определенными государственными органами, которые в рамках своих полномочий обеспечивают защиту прав местного самоуправления, учет их интересов при осуществлении государственной политики в различных сферах жизни общества.

Правовая защита интересов и прав местного самоуправления обеспечивается федеральными и региональными программами развития местного самоуправления. Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. утверждена Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления, реализация которой рассчитана на 1996-1998 гг.

Обеспечению правовой защиты местного самоуправления служит также право муниципальных образований объединяться в союзы и ассоциации, главная цель которых – координация деятельности муниципальных образований, более эффективное осуществление своих прав и интересов.

# Заключение

Мне кажется, что сформированные в начале работы задачи удалось разрешить, а поставленные цели – достичь. По крайней мере, я старательно рассматривал и изучал различные подходы к теме «Гарантии местного самоуправления», подчеркивая для себя много важного и интересного. На основании анализа работ ряда авторов, я попытался систематизировать их взгляды воедино, сделать определенные выводы и умозаключения. В своей контрольной работе я рассмотрел основные вопросы по данной теме; понятие гарантий местного самоуправления и все его виды, посвятив каждому виду отдельную главу. Я показал всю важность и значимость рассматриваемой темы, все сложности при её изучении.

Да, необходимо отметить, что, в процессе работы над данной темой я столкнулся с определёнными трудностями. Для меня они начались в ходе теоретического восприятия написанного правоведами на эту тему. Я рассмотрел несколько подходов различных специалистов в области муниципального права к определению понятия гарантий местного самоуправления и их классификации. Позиции и доводы были зачастую противоречивы, но в тоже время весьма убедительны, некоторые авторы делали акцент лишь на какие-то определенные виды, упуская или практически не затрагивая другие. Поэтому я пытался понять не кто из них прав, а что из сказанного ими наиболее соответствует современному состоянию местного самоуправления, его гарантированности. Понять и отобразить в своей работе.

# Литература

1. Конституция Российской Федерации. М. Проспект, 2000.
2. Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г.
3. Баглай М. В. Конституционное право РФ. М. Норма, 1999.
4. Баранчиков В.А. Муниципальное право. М. Норма, 2000.
5. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации. М. Юристъ, 2000.
6. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М. Юристъ, 2001.
7. Кутафин О. Е. и Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М. Юристъ, 1997.
8. Постовой Н. В. Муниципальное право России. М. Юриспруденция, 2001.