**Содержание**

Введение

Глава 1. Теоретико-правовые основы гарантий местного самоуправления

1. Гарантии прав местного самоуправления: понятие и особенности

2. Классификация гарантий местного самоуправления

Глава 2. Юридические гарантии местного самоуправления

1. Понятие и сущность юридических гарантий местного самоуправления

2. Судебная форма защиты прав местного самоуправления как юридическая гарантия

Заключение

Список литературы

ВВЕДЕНИЕ

Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление (ст. 12). В ст. 133 Конституции РФ закреплены такие важнейшие гарантии местного самоуправления, как право на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Гарантированное право населения страны на местное самоуправление создает ответственность государства за обеспечение возможности его реализации. Такой подход предполагает совершенствование законодательства, рациональное разграничение полномочий между различными уровнями власти, соответствие полномочий материально-финансовым ресурсам.

Однако практика осуществления местного самоуправления показывает, что, несмотря на вышеуказанные конституционные установления, в стране не создана система гарантий для решения местным сообществом вопросов местного значения в полном объеме. Оценивая состояние местного самоуправления в России, можно констатировать бедственное положение экономики и финансов большинства муниципальных образований, низкий уровень развития муниципальной инфраструктуры, остроту социальных проблем, отсутствие единых подходов со стороны государственной власти при предоставлении финансовой поддержки органам местного самоуправления. В практической деятельности местного самоуправления не редки случаи, когда права населения, органов управления муниципальных образований нарушаются. Предпринимаемые в последнее время меры по укреплению вертикали власти, могут повлечь возврат к теории местного самоуправления как к децентрализованному государственному управлению, осуществляемому на муниципальном уровне. Об этой тенденции свидетельствуют и некоторые положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон о местном самоуправлении 2003 года, в котором (в отличие от прежней редакции) отсутствует глава, посвященная гарантиям местного самоуправления. Фактически упразднен один из институтов муниципальной отрасли права, конкретизирующий конституционный принцип гарантированности местного самоуправления. Проводимые в стране административная и муниципальная реформы направлены на разграничение полномочий между различными уровнями власти, но это не означает, что государственные органы должны вмешиваться в решение вопросов, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления. Однако в стране существует проблема присвоения "не своих" предметов ведения властными структурами субъектов Федерации в отношении муниципальных образований. Не решение этой проблемы ведет к снижению ответственности органов местного самоуправления, отчуждению граждан от власти, потере у населения доверия к местному самоуправлению как институту народовластия. Таким образом, выбор темы исследования обусловлен проводимыми в стране реформами, значимостью и актуальностью. В настоящее время появилось значительное количество научных работ, темой исследования которых является анализ действующего законодательства о местном самоуправлении и практика его применения. Существенный вклад в развитие науки и отрасли муниципального права внесли такие российские учёные, как С.А. Авакьян, П.В. Анисимов, Н.С. Бондарь, М.В. Баглай, С.Н. Бочаров, Н.И. Грачев, В.Г. Игнатов, В.Т. Кабышев, М.Н. Козюк, O.E. Кутафин, В.В. Лазарев, Ж.И. Овсепян, В.В. Пылин, Н.В. Постовой, A.C. Прудников, Ю.М. Прусаков, В.Д. Симухин, В.И. Фадеев, К.Ф. Шеремет, Е.С. Шургина, Б.С. Эбзеев, В.А. Юсупов и др.

Однако проблемы, связанные с обеспечением и защитой прав местного самоуправления, специально не исследовались. Фактически, несмотря на имеющиеся научные работы, вопросы гарантий и защиты прав местного самоуправления до настоящего времени не получили самостоятельного и полного научного освещения. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционно закрепленного института гарантий местного самоуправления в условиях современной России. Предметом исследования выступают положения Конституции Российской Федерации, международное, федеральное и региональное законодательство, муниципальные правовые акты, регулирующие правовой институт гарантий местного самоуправления и практика их реализации. Цель исследования заключается в том, чтобы на основе системного анализа, исследовать реализацию института гарантий местного самоуправления.

Для достижения указанной цели в ходе исследования предполагалось решить следующие задачи:

- раскрыть содержание основных понятий, используемых в правовом институте гарантий местного самоуправления;

- дать характеристику видам гарантий прав местного самоуправления и их правовому регулированию;

- проанализировать теорию судебной защиты прав местного самоуправления.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГАРАНТИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Гарантии прав местного самоуправления: понятие и особенности

В условиях проводимой муниципальной реформы понимание реальности гарантий прав местного самоуправления выходит на новый качественный уровень, имеет немаловажное теоретическое и практическое значение.

Гарантия в переводе с французского garantir означает «обеспечивать». Толковый словарь русского языка трактует гарантию как ручательство, порука, в чем-нибудь, обеспечение [10; 130]. Нельзя сказать, что в современных научных и иных источниках гарантиям местного самоуправления не уделялось внимания. Наоборот они довольно широко освещались учеными-государствоведами (Авсеенко В.И., Бабун Р.В., Бондарь Н.С., Бочаров С.Н., Кудин В.А., Кутафин O.E., Прудников A.C., Симонов A.M., Пылин В.В., Фадеев В.И., Шугрина Е.С. и др.) в различных изданиях. Однако глубокого системного анализа реального положения дел с обеспечением прав местного самоуправления не проводилось. Фактически освещения сводились к комментированию конституционных положений и действующего в то время Федерального закона от 28.02.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении 1995 года). Большинство ученых существующие проблемы местного самоуправления в своих работах не отражали, в изданиях фактически отсутствовали элементы критики. А между тем, по инициативе администрации Президента России в 2000-2003 гг. в стране была проделана большая работа по изучению проблем реализации действующего с 1995 г. вышеуказанного закона и поиску действенных механизмов развития местного самоуправления, отвечающего объективным реалиям.

Обновленный закон об общих принципах организации местного самоуправления сегодня многое расставляет по своим местам. Он направлен на децентрализацию власти там, где это необходимо, и уточнение ее ответственности пред народом. В целом — на то, чтобы сделать жизнь более предсказуемой и обеспеченной.

В современной литературе встречаются различные определения гарантий прав местного самоуправления. Некоторые авторы считают, что гарантии местного самоуправления - это условия и средства, позволяющие обеспечить реализацию и эффективную правовую защиту прав местного самоуправления. По мнению Фадеева В.И., система гарантий прав местного самоуправления, закрепляемая муниципальным правом, охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту [7; 329]. Это мнение разделяет и Шугрина Е.С. в своем издании [17; 323]. Группа авторов во главе с профессором Бондарем Н.С. полагает, что гарантии местного самоуправления представляют собой систему средств и институтов, обеспечивающих реальные возможности реализации гражданами их прав на местное самоуправление. Одновременно это также своеобразный механизм ограничения государственной власти, которая всегда стремиться к усилению своего влияния на местном уровне, включая сферу местного самоуправления [1; 511]. В научных работах, посвященных конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления гарантии представлены как система средств и институтов, обеспечивающих реальные возможности реализаций гражданами их прав на местное самоуправление. Ткачева H.A., говоря о гарантиях основ конституционного строя, определяет их как организационно-правовые условия и средства, которые обеспечивают реальность, социальную исполнимость предписаний, содержащихся в нормах этого института, а также их охрану и защиту в случае нарушения [13; 16]. Как видим в научных изданиях имеет место тенденция использовать понятие гарантий более широко. Фадеев В.И. к общим принципам местного самоуправления относит и государственную гарантию местного самоуправления [14; 8]. Общие принципы местного самоуправления - это закрепляемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами и обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных образований [8; 101]. Указанная позиция соответствует ст. 12 Конституции Российской Федерации, где говориться, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Сходной позиции придерживается и Шеремет К.Ф. По данным им определению, «общие принципы организации местного самоуправления составляют «правовой каркас» демократической конституции местного самоуправления, основанной на обеспечении равного права граждан на местное самоуправление, независимо от того, на территории какого субъекта Федерации они проживают» [15; 48].

2. Классификация гарантий местного самоуправления

Вопросы классификации гарантий местного самоуправления имеют, несомненно, как теоретическое, так и практическое (прикладное) значение. В теоретическом аспекте классификация позволяет обеспечить логичность и последовательность научного исследования. «В практической плоскости, - пишет М.В. Карасева, - классификация обеспечивает научный подход в выборе форм и методов правового регулирования, в построении научного материала и т.д.». Более того, «правильно составленная классификация, отобразив закономерности развития классифицируемых объектов, глубоко вскрывает связи между изучаемыми объектами и помогает исследователю ориентироваться в самых сложных ситуациях, служит основой для обобщающих выводов и прогнозов» [6; 124].

В законодательстве не существует четкого решения вопроса о классификации гарантий местного самоуправления. Подходы же к классификации гарантий местного самоуправления, имеющиеся в юридической литературе, наоборот, отличаются большим разнообразием. На характеристике некоторых из них хотелось бы остановиться подробнее.

Наиболее распространено разделение гарантий местного самоуправления на общие и специальные (юридические). Такая классификация позволяет выделить с одной стороны гарантии, напрямую связанные с осуществлением местного самоуправления (специальные), а с другой стороны - связанные с ним, но не напрямую, а опосредованно (общие). Данный критерий сводится к разделению гарантий местного самоуправления в зависимости от формы и степени воздействия на общественные отношения, возникающие при реализации права на местное самоуправление. Под общими гарантиями понимаются экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления, обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления, создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления. К общим гарантиям чаще всего причисляют экономические, политические, духовные гарантии, а к специальным - юридические гарантии. Разделение гарантий на такие группы является достаточно распространенным и может быть применимо не только по отношению к местному самоуправлению, но и в ряде других случаев [5; 59-60]. К экономическим гарантиям относится сложившаяся экономическая система общества, в основе которой лежат принципы свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразия и равноправия форм собственности, включая и муниципальную собственность. Не меньшее влияние на местное самоуправление оказывает существующая финансовая система. Состав финансовой системы непостоянен и может меняться. Существенное влияние на это оказывают процессы, протекающие в обществе и государстве. Изменения, касающиеся финансовой системы, не могут не сказываться и на развитии местного самоуправления. К политическим гарантиям местного самоуправления относят политико-правовой режим государства. В условиях демократического режима власть реализуется в интересах народа демократическими, правовыми методами, права и свободы человека и гражданина всесторонне гарантированны и защищены, закон господствует во всех сферах общества. Отдельные исследователи считают, что о политических гарантиях можно говорить с большим сомнением, так как в Российской Федерации еще не решены окончательно вопросы разделения властей, не определены полномочия Российской Федерации и ее субъектов, не решены еще многие вопросы формирования российской государственности. С этим мнением сложно согласиться. Несмотря на все проблемы, в соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Далее в Конституции выделено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Система органов государственной власти основана на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В статье 13 Конституции Российской Федерации закрепляется идеологическое и политическое многообразие, многопартийность. При этом никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Все указанные положения Конституции Российской Федерации имеют прямое действие и применяются на всей территории России. Вместе с тем, это не исключает возможности прихода к власти путем свободных выборов тех или иных политических сил, общественных объединений со своей идеологией. Однако это не должно вести к исключению из жизни других идеологий, не должно отражаться на учебных программах, на государственных и муниципальных средствах массовой информации, на подборе и расстановке государственных и муниципальных служащих. Другие авторы выделяют среди общих гарантий местного самоуправления не политические, а организационно - политические гарантии. Под ними они понимают демократический характер политического режима в стране, который обуславливает не только предоставление населению права на местное самоуправление, но и его всемерную поддержку и защиту государством. Организационный аспект гарантий особенно важен в условиях становления местного самоуправления. В Российской Федерации большое значение имело проведение съездов, совещаний, конференций и других мероприятий, где происходила разработка концепций новых законопроектов по вопросам местного самоуправления. Организационной гарантией осуществления местного самоуправления стало и объединение муниципальных образований. В разные годы были созданы такие объединения как Союз российских городов, Союз малых городов России, Ассоциация городов Северо-запада, сибирских и дальневосточных городов. Союзы и ассоциации муниципальных образований немало сделали для упрочнения и дальнейшего развития местного самоуправления у нас в стране. Под духовными гарантиями понимается существующий в обществе уровень развития культуры, правосознания, духовных ценностей. Построение системы местного самоуправления должно базироваться на основе учета существующих традиций и обычаев. Насаждение чуждых той или иной культуре институтов обречено на провал. Характеризуя современное состояние духовных гарантий, следует отметить, что правовая культура нашего населения пока еще низка. Более того, нецеленаправленное и хаотичное развитие общественных процессов, как считает Д.Н. Козак, породили правовой нигилизм. А если в правовой культуре общества есть изъяны, существенные недостатки, то и исполнение законов затрудняется, законы порой наталкиваются на «неприятие» их людьми. В связи с этим очень часто можно наблюдать безразличие людей к решению вопросов местного значения, проведению выборов в различные органы власти. Особое место в системе гарантий местного самоуправления занимают специальные (юридические) гарантии. О них подробнее речь пойдёт в следующей главе.

ГЛАВА 2. ЮРИДИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие и сущность юридических гарантий местного самоуправления

Юридические гарантии представляют собой правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления. В законодательстве еще можно встретить термин «правовые гарантии местного самоуправления». Между общими и специальными гарантиями существует тесная взаимосвязь. Общие гарантии являются определяющими по отношению к специальным, обуславливают существование последних. В то же время специальные средства представляют правовую форму выражения общих гарантий. По мнению Н.Л. Пешина, юридические гарантии можно разделить на общие и специальные. К общим гарантиям относятся конституционные гарантии, гарантии, закрепленные в федеральном законодательстве, и гарантии, закрепленные в законодательстве субъектов Российской Федерации. Специальные же гарантии - это дополнительные меры, устанавливаемые с целью обеспечения осуществления местного самоуправления с учетом специфики той или иной сферы общественных отношений. В свою очередь специальные гарантии могут быть закреплены как в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве, так и в законодательстве субъектов Российской Федерации. Думается, что данный подход требует некоторого уточнения. Следуя подобной логике, среди общих гарантий можно было бы выделить и гарантии, закрепленные в уставах муниципальных образований и нормативных актах органов местного самоуправления, которые также содержат правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления. Мнения о том, что в уставах муниципальных образований могут содержаться гарантии местного самоуправления, придерживаются и другие ученые. В уставы муниципальных образований включаются положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления. Следовательно, в них конкретизируются гарантии местного самоуправления, содержащиеся в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации. Юридические гарантии по своему характеру могут быть материальными и процессуальными. Например, право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, закрепленное в статье 133 Конституции Российской Федерации, является материальной гарантией. Процессуальной же гарантией будет порядок компенсирования данных расходов, определенный в федеральном законодательстве, где указывается, что размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения теми органами, которые приняли это решение. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств. В зависимости от целевого назначения специальные (юридические) гарантии можно разделить на три группы:

1) Гарантии, обеспечивающие финансовую и экономическую самостоятельность местного самоуправления.

Самостоятельность местного самоуправления возможна лишь при наличии соответствующих материально-финансовых ресурсов, которые должны быть соразмерны тем функциям и полномочиям, которые законодательство закрепляет за органами местного самоуправления.

Важнейшей общей гарантией, обеспечивающей самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения, выступает закрепляемая законодательством финансово-экономическая база местного самоуправления.

Закон о местном самоуправлении 2003 года закрепляет в качестве обязательных атрибутов муниципального образования муниципальную собственность и местный бюджет. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, которая признается и равным образом защищается государством наряду с другими формами собственности. Органы местного самоуправления вправе совершать с муниципальным имуществом любые сделки, разрешенные законом. Органы местного самоуправления вправе создавать предприятия, учреждения, и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций. Соответствующие органы государственной власти обязаны финансировать осуществление отдельных государственных полномочий, которые законом могут быть переданы органам местного самоуправления. Кроме того, они обязаны компенсировать органам местного самоуправления дополнительные расходы, вызванные решениями, принятыми федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Финансовая самостоятельность местного самоуправления гарантируется конституционным правом органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет;

2) Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления. К гарантиям, обеспечивающим организационную самостоятельность местного самоуправления, относятся закрепляемые законодательством о местном самоуправлении организационные основы местного самоуправления, принципы определения компетенции органов местного самоуправления.

Статья 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Следовательно, государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Отсюда вытекает, что власть местного самоуправления должна быть организационно обособлена от государственной власти и может действовать в известных пределах автономно.

Гарантиями организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в системе управления обществом и государством являются:

1. Закрепляемое статьей 12 Конституции Российской Федерации положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что органы местного самоуправления не являются звеньями единой иерархической системы органов государственной власти, построенной на основе принципов строгой подотчетности нижестоящих органов вышестоящим, руководства вышестоящих органов нижестоящими органами (что было характерно для советской организации власти на местах).

2. Самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления гарантируется Конституцией Российской федерации (ст. 131). Следовательно, население вправе непосредственно (например, путем референдума), а также через выборные органы местного самоуправления определять формы и пути реализации местного самоуправления, его организационную структуру и процедуры деятельности.

В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Устав муниципального образования, отражающий особенности организации и осуществления местного самоуправления и учитывающий исторические и иные местные традиции, принимается представительным органом местного самоуправления или выносится на местный референдум. В нем указываются: структура и порядок формирования органов местного самоуправления; наименование выборных и других органов местного самоуправления; срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

Субъекты Российской Федерации, регулируя деятельность органов местного самоуправления, не вправе предусматривать обязательное формирование каких-либо иных (кроме выборных) органов местного самоуправления.

3. Организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в системе управления предполагает, что назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований [2; 141].

4. Контроль государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления имеет известные пределы, обусловленные организационной самостоятельностью муниципальных органов. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

5. Для самостоятельного решения местных вопросов и возлагаемых на них задач органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией.

Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции Российской Федерации, Закону о местном самоуправлении 2003 года, ограничивать гарантированные им права местного самоуправления. Закон закрепляет предметы ведения местного самоуправления, перечисляя вопросы местного значения, которые самостоятельно решаются органами местного самоуправления.

6. Гарантией организационной самостоятельности местного самоуправления является право муниципальных образований иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, согласно статье 131 Конституции Российской Федерации допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. При этом субъекты Российской Федерации устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ муниципального образования [9; 24];

3) Судебная и иные правовые формы защиты местного самоуправления.

О судебной форме защиты местного самоуправления речь пойдёт в следующем параграфе.

В некоторых работах гарантии местного самоуправления подразделяются на экономические, организационные и юридические. Но по содержанию они очень похожи на виды специальных (юридических) гарантий.

В зависимости от того, для кого предоставляются гарантии, разделяют гарантии прав населения, отдельных граждан Российской Федерации, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления [3; 97]. Возможно разделение гарантий местного самоуправления и в зависимости от сферы их действия на международно-правовые, внутригосударственные, региональные. Исходя из того, что гарантии местного самоуправления могут содержаться в уставах муниципальных образований, можно также выделить гарантии, действующие на территории муниципального образования. Международно-правовые гарантии закрепляются в Европейской хартии местного самоуправления, которая была ратифицирована в Российской Федерации Федеральным Законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления». В соответствии с пунктом 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры являются составной частью правовой системы нашей страны. При этом конвенция распространяет свое действие не только на территорию России, но и на территорию других государств, её ратифицировавших. В ней формулируются такие основополагающие вопросы местного самоуправления как сфера компетенции местного самоуправления, условия осуществления полномочий на местном уровне, правовая защита местного самоуправления и т.д. Внутригосударственные гарантии закрепляются в Конституции Российской Федерации и иных правовых актах государства. Так, ряд гарантий местного самоуправления определен в статьях 131, 132, 133 Конституции Российской Федерации, большое количество гарантий содержится и в целом ряде статей федеральных законов. Эти гарантии действуют на территории всей Российской Федерации. Региональными следует признать гарантии, которые получили свое отражение в законодательстве субъектов Российской Федерации. Региональные гарантии применимы на территории отдельного субъекта федерации. В разных субъектах гарантии могут отличаться друг от друга [11; 112]. Подводя итог, необходимо отметить, что, несмотря на условный характер многих классификаций, они, тем не менее, дают достаточно полное представление о существующих гарантиях местного самоуправления.

2. Судебная форма защиты прав местного самоуправления как юридическая гарантия

Закон о местном самоуправлении, определяющий стратегию совершенствования системы муниципальной власти, должен вступить в силу в полном объеме с 1 января 2009 г. Реформирование институтов власти всегда сопровождается конфликтами интересов. В этих условиях особое значение приобретает судебная защита прав местного самоуправления, обеспечивающая законность и восстановление нарушенных прав. Конституционный статус местного самоуправления - самостоятельного в пределах своих полномочий и организационно обособленного от государственной власти - исключает возможность административного разрешения возникающих на муниципальном уровне споров вышестоящими органами исполнительной власти. Лишь суды вправе рассматривать такие споры и выносить по ним решения. Поэтому право на судебную защиту выделено в ст. 133 Конституции РФ в качестве особой гарантии местного самоуправления. Эта гарантия получила развитие в ст. 46 Закона о местном самоуправлении 1995 года, согласно которой граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений. Следует отметить, что в установленный законодателем переходный период, т.е. до 2009 г., эта норма должна сохранять свою силу. Конструкция ст. 46 далека от совершенства: судебная защита местного самоуправления не исчерпывается признанием недействительными правовых актов; перечисленные в статье субъекты подают не иски, а заявления и жалобы; подведомственность дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам требует законодательного разграничения и т.д. Тем не менее эта статья несла в себе значительный демократический потенциал, наполняющий реальным содержанием конституционную гарантию судебной защиты местного самоуправления. Граждане, органы и должностные лица местного самоуправления получают возможность обратиться в суд в случае нарушения прав местного самоуправления. Что же означает понятие "права местного самоуправления"? Ведь местное самоуправление это не субъект, а процесс - деятельность по решению вопросов местного значения, осуществляемая непосредственно населением или органами местного самоуправления. "Права местного самоуправления" - комплексное понятие, объединяющее права муниципальных образований как субъектов публичных и гражданских отношений, органов и должностных лиц местного самоуправления и граждан на осуществление местного самоуправления. В общем случае правом судебного обжалования незаконных действий или решений обладают те субъекты, чьи права нарушены этими действиями или решениями. В ст. 46 закреплено право любого жителя муниципального образования обращаться в суд, если нарушены права муниципального образования, органов местного самоуправления или право гражданина на осуществление местного самоуправления. При этом гражданин не обязан доказывать факт нарушения его субъективных прав. Если изданный государственным органом правовой акт ущемляет самостоятельность органов местного самоуправления, то любой житель муниципального образования вправе оспорить этот акт в суде, потому что им нарушены права местного самоуправления. Если закон субъекта Федерации о муниципальных выборах противоречит федеральному закону, то нет необходимости ждать, когда будут объявлены выборы и соответствующей нормой будут нарушены права конкретного избирателя. Любой избиратель может в судебном порядке обжаловать эту норму сразу же после ее издания - как нарушающую права местного самоуправления. Если решением государственного органа муниципальному образованию отказано в предоставлении финансовых средств, которые положены ему по закону, то этим нарушены права местного самоуправления, следовательно, любой житель муниципального образования вправе оспорить указанное решение в суде. При этом суд не вправе отказать в рассмотрении дела на том основании, что соответствующие денежные суммы причитаются муниципальной казне, а не гражданину, подавшему жалобу. Нарушение бюджетных прав муниципального образования - это нарушение коллективного права всех его жителей на осуществление местного самоуправления. Сложившееся в конце 1990-х годов в отечественной судебной практике широкое толкование права граждан на обращение в суд в защиту интересов местного самоуправления соответствует конституционным целям этого важнейшего института народовластия. Если нарушены права местного самоуправления, значит, нарушены права каждого участника самоуправления, что дает им право обращаться в суд. Верховный Суд РФ в своих решениях последовательно отстаивает эту позицию, основанную на конституционных нормах. Так, во Владимирский областной суд поступило заявление граждан Колосовой и Быкова о признании недействующей нормы областного закона, противоречащей Бюджетному кодексу РФ. Решением Владимирского областного суда от 4 сентября 2002 г. жалоба была оставлена без удовлетворения. Однако Президиум Верховного Суда РФ Определением от 2 апреля 2003 г. отменил это решение, указав следующее: довод суда о том, что закон не нарушает прав и свобод заявителей, поскольку граждане не являются субъектами бюджетных правоотношений, правильным быть признан не может. При обращении в суд заявители ссылались на нарушение оспариваемым областным законом их права на самостоятельное решение вопросов местного значения. Обращение в суд с таким заявлением допустимо в соответствии со ст. 133 Конституции РФ, гарантирующей местному самоуправлению право на судебную защиту, а также ст. 46 Закона о местном самоуправлении 1995 года. Не передавая дело на новое рассмотрение, Президиум Верховного Суда вынес новое решение об удовлетворении заявления граждан. Особо значима эта процессуальная гарантия для должностных лиц местного самоуправления. Так, Определением Верховного суда Республики Хакасия от 21 мая 2001 г. было оставлено без рассмотрения заявление главы Базинского сельсовета. Какова о признании недействительными отдельных положений Закона Республики Хакасия о республиканском бюджете на 2001 г. В Определении было указано, что устав сельсовета в установленном порядке не зарегистрирован, поэтому у Какова нет полномочий главы муниципального образования и он не вправе обращаться от имени муниципального образования в суд. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ 27 ноября 2001 г. отменила это Определение, указав, что ст. 46 Закона о местном самоуправлении 1995 года, предоставляет заявителю, как должностному лицу местного самоуправления, право на обращение в суд независимо от того, подтверждены ли его полномочия выступать от имени муниципального образования [4; 201]. Кроме того, в силу этой же нормы закона он имеет право на обращение в суд за защитой местного самоуправления не только как должностное лицо, но и как гражданин, проживающий на территории муниципального образования. К сожалению, Закон о местном самоуправлении 2003 года не содержит статьи, посвященной судебной защите прав местного самоуправления. Вероятно, в переходный период положения этого Закона будут еще не раз корректироваться. Думается, при этом можно восполнить пробел и закрепить в нем норму, аналогичную содержащейся в ст. 46 Закона о местном самоуправлении 1995 года. При этом следует устранить те ошибки в конструкции нормы, которые были допущены в 1995 г. В ГПК РФ также не получила развития и должного нормативного закрепления идея о том, что нарушение прав местного самоуправления неизбежно влечет нарушение прав каждого жителя соответствующего муниципального образования, что дает им право обращаться в суд без дополнительных доказательств нарушения их субъективных прав. Остается рассчитывать, что суды в своей деятельности будут руководствоваться непосредственно нормами ст. ст. 46, 130 и 133 Конституции РФ. Вызывает оптимизм позиция Пленума Верховного Суда РФ, указавшего в Постановлении от 20 января 2003 г. "О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации", что органы местного самоуправления и главы муниципальных образований вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов не только в случае, указанном в ч. 2 ст. 251 ГПК РФ (когда нарушена их компетенция), но и в иных случаях нарушения оспариваемым актом прав местного самоуправления. Это расширительное толкование сделано со ссылкой на ст. 133 Конституции РФ. Статья 45 ГПК предусматривает право прокурора обратиться в суд с заявлением в защиту интересов муниципальных образований. На практике меры прокурорского реагирования - наиболее действенный инструмент защиты прав местного самоуправления. Однако и для граждан как главных субъектов местного самоуправления не должна опускаться планка демократических стандартов непосредственного доступа к правосудию. Европейский суд по правам человека в решении по делу "Голдер против Соединенного Королевства" отметил, что такие характеристики процесса, как справедливость, публичность, динамизм, лишаются смысла, если нет самого судебного разбирательства. Правомочие по обращению в суд в защиту местного самоуправления - неотъемлемая составная часть права граждан на участие в местном самоуправлении [12; 5-7].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение хотелось бы привести основные выводы, сделанные в процессе изучения избранной темы.

Принятое в муниципальном праве понимание системы гарантий местного самоуправления (общие и специальные юридические) в новых правовых условиях следует рассматривать в широком и узком смысле слова. Общие гарантии местного самоуправления — основы, условия и средства, обусловленные сложившимися господствующими общественными отношениями экономического, политического и социального характера, направленные па обеспечение устойчивости и стабильности в организации деятельности местного самоуправления, создание возможности для дальнейшего его развития и реализации прав, которые не связаны с конкретными юридическими механизмами функционирования местного самоуправления. Юридические гарантии местного самоуправления — это триада правовых категорий: принципа, метода и правовых средств, закрепленных в Конституции Российской Федерации, действующем законодательстве, уставах муниципальных образований для обеспечения фактического, т.е. реального осуществления местного самоуправления, эффективной защиты его прав в случае их нарушения. Существующая классификация гарантий местного самоуправления слабо разработана юридической наукой, а проблемы реализации гарантий требуют повышенного внимания и своевременного правового разрешения. По различным критериям юридические гарантии местного самоуправления следует определять как конституционные, отраслевые, региональные, локальные. Представляется возможным также деление гарантий на: гарантии правого положения (статуса), гарантии реализации, гарантии охраны и гарантии защиты, формальные и реальные гарантии, опосредованные и непосредственные. По критерию субъектности гарантии местного самоуправления могут различаться в зависимости от видов субъектов муниципального права (их около десяти). В России наметились тенденции ухода от формально провозглашенных гарантий местного самоуправления, так как российское государство объективно заинтересовано в развитии института местного самоуправления. Нынешний этап гарантированности местного самоуправления концентрирует в себе все сложнейшие политические, социально-экономические, духовные проблемы страны и отражает всю противоречивость и неопределенность многих процессов и решений. Реализация конституционной гарантии местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, даже при наличии положительного опыта, не позволяет говорить о решении этой проблемы в масштабе России. Существующая незавершенность в объемах и сроках передачи государственными органами полномочий муниципальным образованиям, законодательная неопределенность в межбюджетных отношениях муниципального уровня может повлечь споры между органами местного самоуправления различного уровня [16; 32].

Судебная форма защиты прав местного самоуправления как правовая гарантия обеспечивается всеми видами судопроизводства (конституционным, гражданским, административным и уголовным). Представляется необходимым внести изменения в ГПК Российской Федерации, предусматривающие дополнительные гарантии для обеспечения прав населения муниципального образования, связанных с ускоренным и квалифицированным рассмотрением дел в защиту коллективных исков и коллективных заявлений (обращений) граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Нормативные акты*

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 21.07.2007) // Российская газета. 2003. 8 октября.

3. О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления: Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Российская газета. 1998. 15 апреля.

4. Европейская Хартия местного самоуправления // Местное самоуправление в Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов. М., 1998.

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 26.11.1996) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

*Учебная литература*

1. Бондарь Н.С, Авсееенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2003.

2. Гневко В.А., Когут А.Е. Развитие местного самоуправления и проблемы кадрового обеспечения. СПб., 2006.

3. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. М., 2004.

4. Законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации / Сост. В.А. Барежев, В.Н. Колесников. СПб., 2000.

5. Игнатов В.Г. Становление местного самоуправления в современной России: Учебное пособие. Ростов н/Д., 2004.

6. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001.

7. Кутафин О.Е, Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 1997.

8. Кутафин O.E., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М/. Юристь. 2002.

9. Муниципальное право России: Учебное пособие / Под ред. Ю.А. Дмитриева. СПб., 2003.

10. Ожегов СИ. Словарь русского языка: 70000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1989.

11. Саломаткин А.С. Местное самоуправление в Российской Федерации. Челябинск, 2002.

12. Сергеев А. Судебная защита прав местного самоуправления // Законность. 2006. № 2.

13. Ткачева H.A. Проблемы гарантированности основ конституционного строя. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004.

14. Фадеев В. Система гарантий местного самоуправления // Право и жизнь. 1995. № 5.

15. Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2000.

16. Широков А.Н. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. СПб., 2004.

17. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2006.