**Гарантии и защита прав местного самоуправления**

**Введение**

В России накоплен большой опыт в развитии местного самоуправления. Каждое государство заинтересовано в таких способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и поддерживались населением. Именно местное самоуправление призвано обеспечить достижение этих целей. Начиная с ХVII в. создаются и действуют различные местные органы и представители центра на местах. Но лишь с середины XIX в. формируются звенья местного самоуправления на основе представительства различных слоев населения и самостоятельности в ведении местных дел.

В Советском государстве с первых лет его существования создается единая система Советов - сверху донизу. Ее низовые звенья выполняли функции местных органов государственной власти и местных органов государственного управления. Такое построение способствовало быстроте и согласованности действий всех звеньев, но существенно ограничивало самостоятельность местных органов. Лозунг "повышение роли Советов" оставался неизменным несколько десятилетий, отражая устойчивую зависимость их положения от центра и партийных органов.

И все же идеи местного самоуправления не были полностью чужды доктрине и практике тех лет. Они поддерживались в ряде научных трудов. Рождались интересные формы самоуправления на местах, которые широко распространялись.

Тем не менее официальное и публичное признание местного самоуправления как института народовластия, независимого от государственной власти и отражающего процесс демократизации в гражданском обществе, произошло лишь в последние годы. В 1990 г. Верховный Совет СССР принял Закон "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", в 1991 г. в РСФСР был утвержден Закон о местном самоуправлении, а в 1993 г. принципиальные положения о местном самоуправлении были закреплены в Конституции Российской Федерации.

Новый курс и новые правовые акты способствовали масштабному развитию идей и институтов местного самоуправления. В областях, городах и районах стали создаваться самоуправленческие органы. Процесс протекал быстро и в то же время весьма болезненно. И не случайно подготовка Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" была столь длительной и противоречивой. Многократно обсуждались разные концепции, проводились парламентские слушания и семинары, изучался и учитывался многообразный местный и международный опыт.

Наконец, 12 августа 1995 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"\*(1). Закон действует более полутора лет, накопился опыт его применения. Внесены и некоторые поправки. В субъектах Федерации принято немало своих законов и иных актов. Ведь в России насчитывается 1059 городов, 2066 поселков и 155 тысяч сельских населенных пунктов. Если в 20-х годах доля городского населения составляла 20%, то ныне - 73%.

Просторы нашей страны и разнообразие ее природно-географических и экономических условий, культуры и уклада жизни населения создают дополнительные трудности для правового регулирования в данной сфере. Приходится одновременно осуществлять его на уровне Федерации, ее субъектов и самих муниципальных образований.

И в настоящее время, когда сформирована правовая база организации и функционирования местного самоуправления важное значение имеет вопрос гарантии и защиты прав местного самоуправления, которые и будут рассмотрены в рамках данной работы.

**Гарантии местного самоуправления**

Ст.133 Конституции Российской Федерации[[1]](#footnote-1)[1] – основной закон страны, вводит запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Под правами местного самоуправления понимаются как права органов местного самоуправления, так и непосредственно права населения, проживающего на территории местного самоуправления.

Конституцией Российской Федерации (ст.131-133) определены основные права и гарантии местного самоуправления в Российской Федерации. К ним, в частности, относятся:

- право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления;

- обязательность учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление;

- право органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка и решать иные вопросы местного значения;

- право органов местного самоуправления на получение необходимых материальных и финансовых средств при наделении их законом отдельными государственными полномочиями;

- право местного самоуправления на судебную защиту;

- право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти.

Конституционные гарантии местного самоуправления получили развитие в федеральных законах, в которых устанавливаются конкретные права местного самоуправления. Это прежде всего Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[[2]](#footnote-2)[2] и некоторые другие.

Законы субъектов Российской Федерации не могут снижать уровень гарантий местного самоуправления, определенный Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и федеральными законами. Указанные ограничения, вводимые законами субъектов Федерации, не имеют юридической силы, поскольку согласно ст.76 Конституции законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Несомненной гарантией прав местного самоуправления является обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления закрепленное в ст.44 Закона[[3]](#footnote-3)[3] "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Вышеназванный закон гласит: «решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами».

Существует несколько разновидностей актов местного самоуправления. К ним относятся:

- решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан (местных референдумов, сходов и т.п.);

- решения органов местного самоуправления (представительных и исполнительных органов местного самоуправления);

- решения должностных лиц местного самоуправления (главы местного самоуправления, иных выборных либо назначаемых должностных лиц).

Акты местного самоуправления являются правовыми актами, обязательными для всех лиц, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования.

В случае, если на территории определенного муниципального образования находится иное муниципальное образование, для последнего обязательны акты муниципального образования, в состав которого оно входит.

Акты местного самоуправления принимаются в соответствии с полномочиями, установленными для данного уровня местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации. Конкретный объем полномочий того или иного органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления определяется в уставах муниципальных образований.

В Федеральном законе не предусмотрена возможность отмены решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в административном порядке.

Данная норма составляет гарантию самостоятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления во взаимоотношениях с органами государственной власти, а также органами местного самоуправления другого муниципального образования (в случае, если определенное муниципальное образование входит в состав другого); она направлена на обеспечение эффективного осуществления полномочий органов местного самоуправления и его должностных лиц[[4]](#footnote-4)[4]. Что касается решений должностных лиц местного самоуправления, находящихся в административном подчинении иных должностных лиц местного самоуправления (например, руководителей структурных подразделений администрации муниципального образования), то они могут быть отменены вышестоящим должностным лицом местного самоуправления в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

При осуществлении органами местного самоуправления и их должностными лицами отдельных государственных полномочий, переданных им в соответствии с п.4 ст.6 Закона акты, принимаемые указанными органами и должностными лицами в процессе реализации этих полномочий, подлежат контролю со стороны государства в лице его органов и могут быть отменены в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления устанавливается гражданским, уголовным, административным и трудовым законодательством.

Порядок привлечения к уголовной и гражданской ответственности и соответствующие санкции устанавливаются федеральными законами. Административно-правовые и дисциплинарные санкции устанавливаются как федеральными законами непосредственно, так и законами субъектов Российской Федерации, принимаемыми в соответствии с федеральными законами.

Еще одной гарантией прав местного самоуправления, является норма Закона закрепляющая: «обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены».

Органы местного самоуправления при выполнении возложенных на них задач могут обращаться в органы государственной власти, к государственным должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям с различного рода обращениями: запросами, предложениями, заявлениями и т.п. Порядок внесения этих обращений, их форма устанавливаются законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований, а также внутренними актами, регламентирующими организацию работы органов местного самоуправления (регламент представительного органа местного самоуправления и некоторые другие акты).

Федеральный закон устанавливает обязательность рассмотрения обращений органов местного самоуправления, не устанавливая при этом сроки рассмотрения данных обращений. Установление этих сроков является задачей законодателя субъекта Федерации.

Праву законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации соответствует обязанность этого органа рассмотреть вносимый проект закона. Содержанием законодательной инициативы может быть изменение, дополнение законов субъекта Российской Федерации, принятие нового закона, отмена закона субъекта Российской Федерации[[5]](#footnote-5)[5].

Решение о внесении проекта закона должно приниматься на заседании представительного органа местного самоуправления. Процедуру принятия такого решения целесообразно устанавливать в регламенте данного представительного органа.

**Защита прав местного самоуправления**

Законодательно закреплено: 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.

Нарушения прав местного самоуправления затрагивают интересы не только органов местного самоуправления, но и всех граждан, проживающих на территории муниципального сообщества. Поэтому обращаться с заявлениями в суд может любой гражданин, проживающий на данной территории.

Обжаловаться могут как индивидуально-правовые, так и нормативно-правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В случае, если суд или арбитражный суд установят, что акт органа государственной власти либо государственного должностного лица, акт органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, акт предприятия, учреждения или организации нарушает установленные законами права местного самоуправления, данный акт в целом или в отдельной его части признается недействительным[[6]](#footnote-6)[6].

Правила судопроизводства при рассмотрении данных заявлений устанавливаются в Гражданском процессуальном кодексе РСФСР и Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации.

Закрепление защиты прав местного самоуправления содержится и в Конституции Республики Татарстан[[7]](#footnote-7)[7].

Так, ст.133 Конституции РТ гласит: Местное самоуправление в Республике Татарстан гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти и управления.

Вслед за Конституцией РТ нормы о защите прав местного самоуправления содержит и Закон РТ «О местном самоуправлении»[[8]](#footnote-8)[8]:

«Органы и должностные лица местного самоуправления вправе обращаться в суд с заявлениями о признании недействительными актов органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, нарушающих права и законные интересы местного самоуправления, а также права органов и должностных лиц местного самоуправления.

Органы государственной власти и управления, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, граждане несут ответственность перед местным самоуправлением, в том числе имущественную, возмещают ущерб, причиненный их действиями или бездействием местному самоуправлению, в порядке, установленном законодательством».

**Заключение**

Говоря о гарантии и защите прав местного самоуправления, реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от действительной способности этими правами грамотно воспользоваться, способности реализации права на местное самоуправление.

Для действительной способности реализации права на местное самоуправление представляется необходимым[[9]](#footnote-9)[9]:

1) наличие механизмов осуществления защиты прав, то есть наличие органов, создаваемых населением для реализации своих прав в решении местных вопросов, процедур прямого волеизъявления (референдумы, конференции, сходы) или зависимости от населения создаваемых им органов (выборы, формы контроля). Эти вопросы в основном решены в рамках первого, организационного этапа;

2) наличие возможности осуществления права, то есть наличие финансово-экономической базы для обеспечения реальной самостоятельности населения и дееспособности создаваемых им органов (основная задача второго, экономического этапа);

3) наличие осознанной воли в осуществлении права, то есть активное участие в процессе организации местного самоуправления не только государства (через официальные решения его органов и реализацию их должностными лицами), но и населения (через широкое участие в процессе, заинтересованность в его результате). Решение этой задачи, видимо, будет являться в основном целью следующего этапа (назовем его условно "социальным").

Правовая регламентация гарантий и защиты прав местного самоуправления – важный шаг в построении местного самоуправления в нашей стране.

Составляющие развития местного самоуправления находятся в настоящее время в процессе формирования, но именно их неразрывное сочетание: наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

**Список литературы**

Нормативные акты:

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета, 25 декабря 1993 года

Конституция Республики Татарстан (принята на всенародном голосовании 6 ноября 1992 г.) // Советская Татария, №246-247, 12 декабря 1992 года.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета, 1 сентября 1995 г.

Закон РТ от 30 ноября 1994 г. №2250-XII "О местном самоуправлении" // Республика Татарстан, №253-254, 20 декабря 1994 г.;

Учебная и научная литература:

Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации ("Круглый стол" в Институте государства и права РАЕ) / Антонова В.П., Мирошниченко Е.В., Ревенко Л.А. // Государство и право. - М., 1997. - №5.

Гарантии прав местного самоуправления в Российской Федерации. - М.: ИНИОН, 1994.

Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. - М., 2000.

Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Окунькова Л.А. - М.: Фонд «Правовая культура», 1999.

Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Кудрявцева Ю.В. - М.: Фонд «Правовая культура», 1999.

Тихомиров Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - М.: Фонд «Правовая культура», 1999.

1. [1] Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета, 25 декабря 1993 года [↑](#footnote-ref-1)
2. [2] Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета, 1 сентября 1995 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. [3] Далее по тексту – Закон (Федеральный закон). [↑](#footnote-ref-3)
4. [4] Гарантии прав местного самоуправления в Российской Федерации. - М.: ИНИОН, 1994. – С. 45. [↑](#footnote-ref-4)
5. [5] Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. - М., 2000. – С.231. [↑](#footnote-ref-5)
6. [6] Тихомиров Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – с.95. [↑](#footnote-ref-6)
7. [7] Конституция Республики Татарстан (принята на всенародном голосовании 6 ноября 1992 г.) // Советская Татария, №246-247, 12 декабря 1992 года. [↑](#footnote-ref-7)
8. [8] Закон РТ от 30 ноября 1994 г. №2250-XII "О местном самоуправлении" // Республика Татарстан, №253-254, 20 декабря 1994 г.; [↑](#footnote-ref-8)
9. [9] Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации ("Круглый стол" в Институте государства и права РАЕ) / Антонова В.П., Мирошниченко Е.В., Ревенко Л.А. // Государство и право. - М., 1997. - №5. - С. 24- 45. [↑](#footnote-ref-9)