**Контрольная работа**

**по дисциплине**

**«Опыт зарубежного управления»**

**Тема:**

**«Структура и содержание Европейской Хартии о местном самоуправлении»**

**1. Цели и задачи государств, подписавших Хартию**

Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, является самым важным многосторонним документом, определяющим фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления. Хартия является международным договором, следовательно, она имеет приоритет по отношению к национальному законодательству каждого из государств, ее подписавших и ратифицировавших.

Европейская хартия местного самоуправления была открыта для подписания государствами – членами Совета Европы 15 октября 1985 г. и вступила в законную силу 1 сентября 1988 г. Почти все страны – участницы Совета Европы подписали Хартию, 44 из них ее ратифицировали. Последним на сегодняшний день является Черногорье, ратифицировавшее документ в сентябре 2008 г.

Хартия обязывает государства закрепить во внутреннем законодательстве и применять на практике совокупность юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований. Она также устанавливает необходимость конституционного регулирования автономии местного самоуправления. Кроме того, Хартия является первым юридическим документом, гарантирующим соблюдение принципа субсидиарности государствами – членами Совета Европы. Таким образом, местные власти должны осуществлять управление и контролировать значительную часть публичных обязательств в интересах местного населения и под свою ответственность. В соответствии с принципом субсидиарности, Хартия закрепляет, что публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близкому населению уровне, и должны относиться к более высокому административному уровню только в том случае, если решение таких задач силами местных администраций неэффективно или невозможно. Принципы Хартии применимы ко всем видам органов местного самоуправления.

Цель Хартии – обеспечение и защита прав местных органов самоуправления как наиболее близких к гражданам и дающих им возможность участвовать в принятии решений, касающихся условий их повседневной жизни. По замыслу авторов этого документа Хартия призвана наполнить реальным содержанием основные принципы Совета Европы: поддержание демократического сознания в Европе и защита прав человека в самом широком смысле слова. Основная направленность Хартии – показать, что степень автономии местных органов самоуправления является основным критерием подлинной демократии.

Присоединение к Хартии не влечет никаких финансовых расходов, поскольку в ее рамках не создано органов контроля за ее выполнением (хотя вопрос об этом и обсуждается). Главным местом, где рассматриваются проблемы местного самоуправления вообще и вопросы Хартии в частности, является Постоянная конференция местных и региональных органов самоуправления. Эта конференция является не межправительственной организацией, а представительным органом (типа Парламентской ассамблеи Совета Европы) и имеет в структуре Совета Европы уникальный характер. Пленарные заседания Конференции проводятся раз в год, в марте.

Межправительственным постоянным органом в рассматриваемой области является Постоянный комитет местных и региональных органов самоуправления, который разрабатывает институционные, юридические и финансовые рамки деятельностиСовета Европы по этим вопросам. Комитет собирается на свои заседания два раза в год.[[1]](#footnote-1)

Хартия состоит из Преамбулы и трех частей.

* Преамбула закрепляет фундаментальные принципы Хартии, которыми являются: роль местного самоуправления в обеспечении демократии, эффективного управления и децентрализации власти; роль муниципальных образований в развитии Европы; необходимость для муниципалитетов иметь широкую автономию.
* Первая часть содержит основополагающие положения относительно местной автономии. В частности, закрепляется необходимость конституционного и законодательного регулирования местного самоуправления (ст. 2), определяется понятие местного самоуправления (ст. 3), устанавливаются принципы организации и деятельности органов местного самоуправления (ст. 4), например, наличие предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления, позволяющих последним эффективно решать вопросы местного значения.

Другие статьи первой части фиксируют необходимость четкого муниципального деления (ст. 5), самостоятельного определения органами местного самоуправления своей структуры, право нанимать муниципальных служащих для обеспечения деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления (ст. 6,7). Целями еще двух важных статей являются ограничение административного контроля за нормотворчеством органов местного самоуправления (ст. 8) и необходимость обеспечения наполняемости местных бюджетов (ст. 9). Статья 10 закрепляет право органов местного самоуправления сотрудничать между собой и создавать межмуниципальные ассоциации, а статья 11 – возможность судебной защиты местной автономии.

* Вторая часть содержит различные положения относительно обязательств государств, подписавших и ратифицировавших Хартию. Исходя из намерения обеспечить баланс между нормами Хартии и институционально-юридическими особенностями государств. Хартия предоставляет государствам право не включать во внутреннее законодательство некоторые положения Хартии при наличии правового обоснования (ст. 12). Указанная статья также закрепляет, что принципы местного самоуправления обязательные для всех государств. Таким образом, речь идет о компромиссе между необходимостью соблюдения фундаментальных принципов местного самоуправления и гибкостью в отношении внутреннего права каждого из государств.
* Третья часть регулирует процедурные вопросы, содержание которых, как правило, стандартно и наличествует во всех конвенциях Совета Европы: подписание, ратификация и вступление в силу (ст. 15), территориальная сфера действия (ст. 16), денонсация и нотифицирование (ст. 18, 19).

Итак, основными целями и задачами государств, подписавших хартию, являются:

* политическая, административная и финансовая независимость муниципальных образований;
* поддержание демократического сознания в Европе и защита прав человека в самом широком смысле слова;
* широкая автономия местных органов самоуправления как явление подлинной демократии;
* эффективное управление и децентрализация власти;
* ограничение административного контроля за нормотворчеством органов местного самоуправления;
* самостоятельное определение органами местного самоуправления своей структуры, право нанимать муниципальных служащих для обеспечения деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления.

**2. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления**

Статья 2 части I Европейской Хартии о местном самоуправлении содержит «Конституционные и законодательные основы местного самоуправления»:

«Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и по мере возможности в Конституции государства».[[2]](#footnote-2)

Официальный комментарий

Принцип права на местное самоуправление должен быть записан в законодательстве страны, подписавшей Хартию, и по возможности в национальную Конституцию. Однако его включение в Конституцию по различным причинам, изложенным в официальном комментарии, возможно не во всех странах. Например, опыт показывает, что это оказывается затруднительно в тех странах, где «процедура изменения Конституции требует одобрения квалифицированного большинства депутатов законодательного органа или всего населения, выраженного на референдуме» (по причинам политического и культурного характера). Аналогичная проблема, совершенно очевидно, возникает в тех странах, которые не имеют писаной Конституции, а располагают лишь конституциональными положениями, разбросанными в текстах различных законов.

В федеральных государствах имеются случаи регулирования местного самоуправления федеральным законодательством, а не актами правительства, что делает невозможным включить принцип местного самоуправления в национальную Конституцию. Необходимо отметить, что Хартия не преследует цель оказать влияние на взаимоотношения между субъектами Федерации и федеральным государством. Хартия лишь формулирует принципы «разделения полномочий и компетенции» и «субсидиарности». Основополагающая цель Хартии – зафиксировать важнейшие принципы местного самоуправления в качестве рекомендаций для выполнения, а не вмешиваться каким бы то ни было образом в вопросы функционирования или структуру государственной политики.

Российский комментарий

Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление (Ст. 3, 12, 130–133 и др.). Установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Основываясь на конституционных положениях, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) констатирует в ст. 1: «Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».[[3]](#footnote-3)

Закрепляя местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, Конституция Российской Федерации гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных, нежели в условиях централизации и концентрации власти, основ взаимоотношений федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Верховенство закона и иерархия правовых норм

В демократических государствах непосредственное осуществление власти физическим или юридическим лицом по отношению к другому физическому или юридическому лицу существенно ограничено. Основой власти выступает закон и другие нормативные акты или положения. В самом низу этой иерархической лестницы находятся прямые специальные приказы.

Иерархическая лестница правовых актов, как правило, выглядит следующим образом:

* конституционные положения;
* законы;
* приказы министерств;
* оперативные директивы;
* прямые приказы.

Предполагается, что нормативные акты, принимаемые нижестоящими органами власти, призваны разъяснять положения актов, принятых вышестоящими органами, и не должны противоречить им.

Если какая-либо юридическая норма, принятая нижестоящим органом, противоречит положению акта, принятого вышестоящим органом, то применяется последняя. Только в случае, когда этот закон противоречит конституционным положениям и находится на рассмотрении Конституционного суда, местные власти могут не исполнять его.

Должностные лица администрации центрального правительства (в том числе работники местных администраций) обязаны подчиняться распоряжениям своих руководителей и оперативным распоряжениям, даже если они противоречат положениям, принятым вышестоящим органом.

Российский комментарий

В России на конституционном уровне закреплен основополагающий принцип верховенства закона и вытекающая из него иерархия правовых актов. В системе правовых ценностей высшей формой выражения, организации и защиты является закон. Все другие правовые акты должны соответствовать закону. Законы регулируют наиболее важные, стержневые стороны общественной жизни.

Система нормативно-правовых актов в Российской Федерации выглядит следующим образом:

1. Конституция РФ (Основной Закон)

2. Федеральные нормативно-правовые акты:

а) законы (конституционные и обыкновенные);

б) указы Президента Российской Федерации;

в) иные федеральные подзаконные акты (правовые акты палат Федерального собрания, Правительства Российской Федерации);

3. Региональные нормативно-правовые акты:

а) конституции (уставы) субъектов Федерации;

б) законы субъектов Федерации;

в) региональные подзаконные акты (правовые акты региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, а также государственных должностных лиц).

4. Муниципальные подзаконные нормативно-правовые акты (уставы муниципальных образований, правовые акты представительных и иных органов, а также должностных лиц местного самоуправления).

Нормативные предписания органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для всех лиц, проживающих на соответствующей территории.

5. Ведомственные нормативно-правовые акты (приказы, инструкции).

Федеральная Конституция закрепляет основополагающие принципы правового регулирования в Российской Федерации, является правовой основой текущего законодательства, имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется без каких-либо изъятий (оговорок) на всей территории Российской Федерации. Никакой другой правовой акт, в том числе федеральные законы и законы субъектов Федерации, не должен противоречить Конституции. Приоритет Конституции – неотъемлемая часть правового государства.

Федеральными законами регулируются наиболее важные стороны общественной жизни, основные нрава, свободы и обязанности граждан, правовое положение политических партий и иных общественных объединений, федеральные налоги и сборы, принципы организации, формирования и деятельности органов государственной власти, уголовная и административная ответственность и др. Федеральные законы принимаются в форме:

* закона о поправках к федеральной Конституции;
* федерального конституционного закона;
* федерального закона.

Законы, регулирующие широкий круг вопросов отдельной отрасли нрава, традиционно именуются кодексами.

Основания и порядок принятия федеральных законов определены в Конституции. Федеральные законы по предметам ведения Российской Федерации содержат нормы прямого действия. Федеральные законы по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации содержат как нормы прямого действия, так и так называемые рамочные нормы, устанавливающие допустимые пределы, в рамках которых принимаются в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. Примером последнего вида законов служит принятый в 2003 году Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Подзаконные акты, тем более ведомственные, при необходимости могут конкретизировать некоторые положения законов, но ни в коем случае не «совершенствовать», не «подправлять», не «изменять» закон.

В случае если какой-либо нормативно-правовой акт, исходящий от низших уровней власти, противоречит норме высшего уровня, необходимо руководствоваться нормативным актом более высокого уровня. Следует, однако, иметь в виду, что в соответствии со ст. 76 Конституции иерархия региональных и федеральных законов действует строго в пределах компетенции уровней власти. В случае же противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, принятым но вопросам, отнесенным к собственной компетенции субъектов Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

К сожалению, юридический анализ показывает, что законы большинства субъектов Федерации по вопросам местного самоуправления содержат положения, противоречащие федеральному законодательству.

**3. Особые положения**

Часть II Европейской Хартии о местном самоуправлении содержит «Особые положения»:

* Обязательства (статья 12)

Каждая Сторона обязуется соблюдать, по меньшей мере, двадцать пунктов части I Хартии, в числе которых, по меньшей мере, десять должны быть выбраны из следующих пунктов:

* статья 2 Конституционные и законодательные основы местного самоуправления;
* статья 3, (п. 1,2) Понятие местного самоуправления;
* статья 4, (п. 1,2,4) Сфера компетенции местного самоуправления;
* статья 5 Защита территориальных разграничений органов местного самоуправления;
* статья 7, (п. 1) Условия осуществления полномочий на местном уровне;
* статья 8, (п. 2) Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления;
* статья 9, (п. 1, 2, 3) Источники финансирования органов местного самоуправления;
* статья 10, (п. 1) Право местных органов самоуправления на объединение;
* статья 11 Правовая защита местного самоуправления.

В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении Хартии каждое договаривающееся государство уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, избранных в соответствии с положениями пункта 1 статьи 12.

В дальнейшем любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязуется соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 статьи 12. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения уведомляющей Стороны и вступают в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

* Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии (статья 13).

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на территории Стороны категории органов местного самоуправления. Однако, в момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать те категории органов местного или регионального самоуправления, которыми ограничивается применение настоящей Хартии, или категории, которые она намерена исключить из сферы ее применения. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории местных и региональных органов власти.

* Предоставление информации (статья 14).

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, предпринятых ею для того, чтобы соответствовать положениям настоящей Хартии.[[4]](#footnote-4)

**4. Вступление в силу Хартии**

Порядок подписания и вступления в силу Европейской Хартии изложены в части III статьях 15, 16, 17 Европейской Хартии о местном самоуправлении.

Хартия открыта для подписания государствами – членами Совета Европы, подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты либо документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

Хартия вступает в силу первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты заявления четырьмя государствами – членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.

Для любого государства – члена Совета Европы, выразившего согласие присоединиться к Хартии впоследствии, Хартия вступит в силу первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии или одобрении Хартии.

В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии каждое государство может указать территорию или территории, к которым будет применяться настоящая Хартия.

Каждое государство может в дальнейшем в любой момент декларацией, направленной Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в декларации. В отношении этой территории Хартия вступает в силу первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты получения уведомления Генеральным секретарем.[[5]](#footnote-5)

**Список использованной литературы**

1. «Европейская Хартия о местном самоуправлении» от 15 октября 1985 года. Страсбург, Совет Европы
2. Конституция Российской Федерации
3. Федеральный закон №131-ФЗ от 06 октября 2003 года «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»
4. Указ Президента РФ №1281 от 22 октября 1998 г. «О конгрессе муниципальных образований Российской Федерации»
1. http://www.ideologiya.ru [↑](#footnote-ref-1)
2. «Европейская Хартия о местном самоуправлении» от 15 октября 1985 года. Страсбург, Совет Европы [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон №131-ФЗ от 06 октября 2003 года «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-3)
4. http://www.polit-nn.ru [↑](#footnote-ref-4)
5. «Европейская Хартия о местном самоуправлении» от 15 октября 1985 года. Страсбург, Совет Европы [↑](#footnote-ref-5)