

Оформление задания для практической задачи

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

Кафедра административного и муниципального права

Практическая задача

по дисциплине «Муниципальное право»

Задание (я):

Тема 1. Понятие, предмет и метод муниципального права и местного самоуправления. Муниципально-правовые отношения и их субъекты

Задача 1. Ст. 3 Конституции РФ закрепляет, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также и через органы местного самоуправления». *Как реализуются эти конституционные положения в практике местного самоуправления? Свой ответ обоснуйте ссылками на соответствующие статьи Конституции РФ, федерального законодательства, законодательства субъектов РФ и муниципальные правовые акты органов местного самоуправления.*

Ответ: В ч. 2 ст. 3 Конституции РФ определяются две основные формы народовластия в Российской Федерации. Это непосредственное (прямое) осуществление власти народа и осуществление власти через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Непосредственное осуществление власти народа является высшим выражением народовластия. В то же время каждодневное осуществление государственной власти на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, решение местных вопросов требуют образования постоянно действующих органов государственной власти и органов местного самоуправления. Будучи сформированными демократическим образом и находясь под контролем населения, эти органы являются важнейшими каналами осуществления народовластия в Российской Федерации.

Местное самоуправление как одна из форм осуществления народом своей власти и одна из основ конституционного строя впервые в истории России было признано и гарантировано статьей 12 Конституции РФ. Часть 2 ст. 3 Конституции РФ гласит, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», относя тем самым органы местного самоуправления к институтам власти.

В соответствии с ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

К формам прямого волеизъявления и иным формам участия населения в осуществлении местного самоуправления законодатель относит местный референдум.

Согласно ст. 32 п.1 Конституции РФ «Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Ст. 32 п.5 Конституции РФ «Граждане РФ имеют право участвовать в отправлении правосудия».

При анализе механизма народовластия различают две главные формы демократии: прямую (непосредственную) и осуществляемую через органы, прежде всего через представительные учреждения и другие выборные органы. Говорить о приоритете какой-либо формы демократии некорректно. В связи с этим следует обратить внимание на то, что Конституция объявила референдум и выборы не вообще высшим выражением власти народа, а высшим непосредственным ее выражением, т. е. высшим лишь среди форм непосредственной демократии.

Что касается опосредованного осуществления народом своей власти (через органы государства и органы местного самоуправления), то здесь нужно, прежде всего, обратить внимание на следующее. В ранее действовавшей Конституции говорилось о том, что народ осуществляет государственную власть «через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Российской Федерации...» (статья 2 Конституции 1978 г.). В действующей Конституции применена другая формула: «через органы государственной власти».

Таким образом, представительные органы государственной власти уже не подняты над всеми остальными государственными органами, они утратили статус «политической основы государства». Все это отражено закреплением в действующей Конституции принципа разделения властей в качестве одной из основ конституционного строя вместо закреплявшегося ранее принципа верховенства и полновластия Советов.

Как мы понимаем Конституционную норму: «Народ осуществляет свою власть непосредственно»: непосредственно - это значит народ России имеет в своём распоряжении ресурсы и полномочия сопоставимые с теми, которыми наделены чиновники, т.е. стремление народа, где жизненные планы являются прямым воплощением намерений. В результате формируется территориально-общинное самоуправление Россией, включающее в себя творческое, духовно-интеллектуальное самоуправление. Государство и народ вместе предпринимают меры для сохранения собственной жизни. Конституционная гарантия всем народам России в осуществлении самобытности, самостоятельности и самоуправления.

Задача 2. Назовите основные принципы МСУ, заложенные в Европейской Хартии о местном самоуправлении. Сопоставьте принципы МСУ, закрепленные в Конституции РФ и Европейской Хартии, о местном самоуправлении.

Какие пункты Хартии обязаны соблюдать стороны, подписавшие Хартию?

Ответ: Европейская Хартия местного самоуправления предполагает следующие основные принципы (это вытекает из текста, хотя непосредственно систему принципов Хартия не содержит):

1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения. Население самостоятельно решает местные вопросы, реализуя полномочия, закрепляемые за местным самоуправлением, непосредственно (через формы прямого волеизъявления), а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

2. Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством. Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти.

Вместе с тем система местного самоуправления — это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами общества и государства, занимает в ней особое место, обладая самостоятельностью. Поэтому можно говорить лишь об известных пределах независимости органов местного самоуправления в решении местных дел — тех пределах, которые устанавливает государственное законодательство.

3. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления. Свои особенности имеют структура и формы осуществления местного самоуправления в городских, сельских поселениях, на территории района и т. д.

4. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам. Местное самоуправление должно иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им должны передавать необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

5. Допущение изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом (ст. 5);

6. Увязывание административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, целями обеспечения законности и конституционных принципов. Административный контроль может включать контроль целесообразности, но в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления (п. 2 ст. 8);

7. Закрепление права органов местного самоуправления при осуществлении своих полномочий в рамках закона сотрудничать и вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес (п. 1 ст. 10)

8. закрепление права органов местного самоуправления на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и

соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления (ст. 11).

В сфере местного самоуправления РФ, Европейская Хартия местного самоуправления является основным международным правовым актом, входящим в правовую систему РФ и составляющим один из источников муниципального права, одним из элементов правовой основы местного самоуправления

. Российская Федерация после вступления в Совет Европы ратифицировала Федеральным законом от 11.04.1998 г. Европейскую Хартию местного самоуправления, принятую в Страсбурге 15.10.1985 года. На территории РФ Хартия действует с 1.09.1998 г.

Ратификация Хартии означает, что государство обязуется соблюдать нормы Хартии. При отсутствии оговорок, т.е. положений, исключающих применение на территории страны того или иного положения международного акта, государство "считает себя связанным" всеми, но как минимум двадцатью принципами Хартии, десять важнейших из которых прямо указаны в ее 12 статье. Так как существуют определенные принципы-гарантии, отрицание которых сводит на нет все гарантии и смысл местного самоуправления, Хартия указала 10 основных принципов, которые должны быть признаны страной, ратифицирующей Хартию. При этом, помимо 10 прямо указанных, должны быть выбраны еще 10 из всех остальных, провозглашенных в данном документе. Без признания как минимум этого количества и набора принципов-гарантий присоединение к Хартии теряет смысл. Российская Федерация ратифицировала Хартию без специальных оговорок и признает тем самым верховенство всех международно-правовых норм, заложенных в этом документе, над национальным законодательством.

Так, согласно ст. 2 «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства». Российская Федерация как участник этого договора обязуется соблюдать установленный ст. 12 минимальный уровень гарантий организации и деятельности местного самоуправления на своей территории. Европейская хартия местного самоуправления устанавливает обязанность государств - членов Совета Европы, в том числе Российской Федерации, направлять Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, предпринятых для того, чтобы соответствовать Европейской хартии местного самоуправления.

В соответствии с Хартией принципы местного самоуправления должны быть призваны альтернативно там, где это целесообразно, в конституции государства или в законодательстве страны. Конституция РФ закрепила ряд основных норм, непосредственно относящихся к организации и деятельности местного самоуправления. Эти нормы устанавливают то конституционное поле, в рамках которого функционирует муниципальная система.

Хартия определяет сущность местного самоуправления как право и способность населения регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона и под свою ответственность (п. 1 ст. 3 Хартии). Это положение воспроизведено в российском законодательстве в норме Конституции РФ о праве граждан самостоятельно решать вопросы местного значения (п. 1 ст. 130) и детализировано в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹, который закрепляет право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления и перечисляет основные правомочия этого права.

В федеральных и региональных актах Российской Федерации реализованы требования Хартии по содержанию местного самоуправления, включая такие положения, как:

- выборность местных органов, сочетание форм прямой и представительной демократии (п. 1 ст. 3 Хартии);
- самостоятельное принятие решений, свободный выбор средств и способов осуществления собственных инициатив в пределах установленной компетенции (п. 2 ст. 4);
- расширение компетенции путем делегирования дополнительных государственных полномочий с передачей соответствующих ресурсов (п. 5 ст. 4).

Регламентирование территориальных основ местного самоуправления включает следующие основополагающие положения:

- установленные Хартией принципы распространяются на все, существующие на территории государства категории местного самоуправления;
- сами территориальные разграничения должны проводиться на основе предварительных консультаций с соответствующими общинами;
- ограничения в отношении отдельных категорий местного самоуправления допустимы, о чем должны быть сделаны соответствующие оговорки при подписании Хартии.

Хартия затрагивает три группы вопросов, относящихся к организационным основам местного самоуправления: самостоятельное определение внутренних административных структур и их соответствие решаемым задачам, свободное осуществление полномочий на местном уровне, ограничение законом административного контроля и вмешательства в деятельность органов местного самоуправления. Отмеченные принципы нашли свое закрепление и развитие в правовой системе Российской Федерации. Эти нормы развиваются и в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Административный контроль, о котором идет речь в Хартии, осуществляется в соответствии с действующими законами. Его цель - обеспечить соблюдение Конституции РФ, федеральных и региональных законодательных актов в сфере местного самоуправления.

Финансовые основы отражены в ст. 9 Хартии, устанавливающей право местных органов власти на получение и свободное распоряжение достаточными собственными финансовыми средствами, часть которых должна поступать за счет местных налогов и сборов и быть соразмерной представленным полномочиям Законодательство Российской Федерации отражает и развивает эти требования Хартии.

Конституция РФ гарантирует право каждого муниципального образования утверждать и исполнять собственный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Основой правовых гарантий местного самоуправления в соответствии со ст. 11 Хартии является судебная защита, поскольку судебная власть в силу своего особого положения способна наиболее эффективно обеспечивать свободное осуществление полномочий и закрепленных в законе принципов организации и деятельности местного самоуправления.

Стороны, подписавшие Хартию, обязуются соблюдать следующие статьи и в том порядке и объеме, как это предусмотрено статьей 12 Европейской Хартии.

Каждая сторона обязуется считать себя связанной, по меньшей мере, двадцатью пунктами I Части Хартии, из которых десять должны быть из числа следующих пунктов:

Чужинова А.А