

Тема 9. Актуальные проблемы местного управления и самоуправления

На конституционном уровне вопросы местного управления и самоуправления регламентируются самостоятельным разделом V «Местное управление и самоуправление». Согласно ст.117 Конституции местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Такая модель отражает современный мировой подход, когда на местном уровне общегосударственные интересы учитываются через деятельность назначаемых органов местного управления, а интересы населения соответствующей территории учитываются посредством избираемых органов местного самоуправления.

Более детально вопросы местного управления и самоуправления регламентируются Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее в рамках данной главы – Закон).

Исходя из указанной модели организации местной власти Закон дает следующие определения местному управлению и самоуправлению:

Местное управление - форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.

Местное самоуправление - форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан,

особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Таким образом, каждая из форм организации местной власти обладает рядом признаков.

Признаки местного управления:

- решение вопросов местного значения;
- субъектом выступают исполнительно-распорядительные органы (исполнительные комитеты и администрации районов в городах);
- органы местного управления входят в систему органов исполнительной власти Республики Беларусь и ответственны перед вышестоящими органами;
- формируются данные органы путем назначения вышестоящими органами либо должностными лицами.

В свою очередь, признаками местного самоуправления являются:

Признаками местного самоуправления являются:

- решение вопросов местного значения;
- субъектом самоуправления выступает население соответствующей административно-территориальной единицы;
- органы местного самоуправления формируются путем выборов и ответственны перед населением;
- местное самоуправления может реализовываться в различных формах как государственно-властного характера так и общественного.

Вместе с тем, как отмечает А.П. Петров, общей целью деятельности местного управления и самоуправления является решение актуальных, политических, экономических, социальных, культурно-духовных проблем местного значения для повышения качества жизни населения¹, в связи с чем их задачи не должны противопоставляться, а деятельность должна быть согласована.

В развитие данной идеи Закон закрепляет единую систему

¹ Конституционное право: учеб. пособие / А.П. Петров. – 2010. – 576 с. С.516

принципов местного управления и самоуправления. В соответствии со ст.3 к данным принципам относятся:

законность;

социальная справедливость;

защита прав и законных интересов граждан;

сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан;

единство и целостность системы местного управления и самоуправления;

взаимодействие органов местного управления и самоуправления;

разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления;

выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам;

гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения;

ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений;

обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции;

самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения, недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления.

Таким образом, необходимо отметить, что на принципиальном уровне особое внимание уделяется вопросам комплексного учета интересов всех субъектов правоотношений, включая граждан, а также взаимодействия

органов местного управления и самоуправления в решении местных вопросов, что согласуется с конституционными принципами демократического и правового государства.

Вышеуказанные принципы находят отражение в системе органов местного управления и самоуправления.

Как уже было отмечено, в Республике Беларусь органы местного управления представлены местными исполкомами и местными администрациями. Местное самоуправления может быть реализовано в различных формах участия граждан и в решении вопросов местного значения, как непосредственного и представительного характера, однако основным звеном данной деятельности являются местные Советы депутатов.

Местные исполкомы и местные Советы депутатов действуют в пределах административно-территориальных единиц, местные администрации создаются в районах городов. Исходя из этого в Законе определено три ***территориальных уровня*** местного управления и самоуправления:

1. *Областной уровень:*

областные исполкомы и Советы депутатов;

Минский городской исполком и Совет депутатов.

2. *Базовый уровень:*

районные исполкомы и Советы депутатов;

городские городов областного подчинения исполкомы и Советы депутатов;

Минский городской исполком и Совет депутатов (обладают правами как областного так и базового уровня).

3. *Первичный уровень:*

сельские исполкомы и Советы депутатов;

городские городов районного подчинения исполкомы и Советы депутатов;

поселковые исполкомы и Советы депутатов;

местные администрации в районах городов с районным делением (Минск, областные центры и Бобруйск).

Органы местного самоуправления: структура, компетенция, основные формы работы, акты

Как уже отмечалось, местное самоуправление является формой вовлечения населения соответствующей административно-территориальной единицы в решение вопросов местного значения. Возможность каждого гражданина влиять как на решение общегосударственных вопросов, так и на развитие своего населенного пункта или региона является ключевым признаком полноценного демократического государства.

Местное самоуправление является важнейшим элементом существования и развития государства, в котором обеспечивается реальное народовластие. Развитие местного самоуправления способствует решению социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения данной административно-территориальной единицы.

Ввиду этого, вопросам самоуправления посвящен ряд международных норм. Наиболее полно понятие и принципы местного самоуправления изложены в Европейской Хартии о местном самоуправлении 1985 года, следование которой является одним из условий вступления в Совет Европы.

В соответствии с Хартией под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (п. 1 ст. 3).

На постсоветском пространстве знаковой является Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств 1994 года. В данной декларации признается, что местное самоуправление является необходимым элементом

демократической организации государственной и общественной жизни каждого государства-участника СНГ.

Данные положения международных актов нашли отражение и в Конституции Республики Беларусь, где данным вопросам отведен самостоятельный раздел V «Местное управление и самоуправление». Однако конституционные начала местного самоуправления берет в ч.1 ст. 3 Конституции, где закреплено, что народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией.

Раскрывая этот принцип, ч.1 ст.37 Конституции устанавливает, что граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей.

Таким образом, местное самоуправление, также как и народовластие, может быть реализовано *в двух формах – непосредственной и представительной*. Согласно ст.1 Закона, к непосредственной форме самоуправления можно отнести:

- местные собрания
- местные референдумы;
- инициативы граждан по принятию решений Советов;
- участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели.

К органам представительного самоуправления относятся:

- местные Советы депутатов;
- органы территориального общественного самоуправления.

На сегодняшний день, ведущую роль в реализации целей местного самоуправления играют местные Советы депутатов (далее – местные Советы), которые создаются в каждой административно-территориальной единице. Согласно ст. 118 Конституции местные Советы избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц на

пять лет и образуют три территориальных уровня (областной, базовый и первичный), которые были рассмотрены нами выше.

Каждый местный Совет является коллегиальным представительным органом, состоящим из депутатов местного Совета. Численность депутатов местных Советов в Законе не определена, а определяется числом избирательных округов, создаваемых в ходе избирательной кампании и зависит от территориального уровня местного Совета. Проанализировав ст.15 Избирательного Кодекса Республики Беларусь, можно сделать вывод о следующей численности местных Советов:

областной уровень (включая Минский городской Совет)- от 40 до 60 депутатов;

базовый уровень – от 25 до 40 депутатов;

первичный уровень - городской Совет депутатов (города районного подчинения) - от 15 до 25 депутатов; поселковый, сельский Совет депутатов - от 5 до 11 депутатов.

Численность избирательных округов и, соответственно, депутатов в местном Совете будущего созыва устанавливается соответствующим местным Советом не позднее 1 сентября года, предшествующего году проведения выборов депутатов в единый день голосования.

В структуру местного Совета входят следующие элементы:

1. Председатель местного Совета, который руководит деятельностью Совета. Председатель Совета является государственным служащим, избирается из числа депутатов на сессии соответствующего Совета путем тайного голосования большинством голосов от общего числа депутатов и исполняет свои обязанности до открытия первой сессии Совета нового созыва.

Кандидатуры на должность председателя Совета *областного уровня* вносятся депутатами соответствующего Совета, кандидатуры на должность председателя Совета *базового уровня* - депутатами соответствующего Совета и председателем вышестоящего Совета. Председатель Совета *первичного*

уровня одновременно по должности является председателем соответствующего исполкома.

2. Заместитель (заместители) председателя местного Совета. Избирается Советом из числа депутатов на сессии соответствующего Совета по представлению председателя Совета.

3. Президиум местного Совета (на областном и базовом уровнях). В состав президиума Совета входят председатель Совета, его заместитель (заместители), председатели постоянных комиссий Совета. По решению Совета в состав его президиума могут входить иные депутаты Совета. Заседания президиума Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

Задачами Президиума являются общая организация проведения сессий Совета, организационно-аналитическое сопровождение деятельности Совета и отдельных депутатов, контроль за выполнением решений Совета.

4. Постоянные комиссии. Создаются для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Совета, а также организации и контроля за выполнением решений Совета и вышестоящих государственных органов. В Советах первичного уровня постоянные комиссии могут не образовываться.

Срок полномочий местных Советов – 5 лет, который начинает течь со дня открытия первой после выборов сессии Совета и завершается в день до открытия первой сессии Совета нового созыва. При этом, полномочия Совета могут быть прекращены досрочно в следующих случаях:

- при систематическом (более двух раз) или грубом нарушении Советом требований законодательства;
- если Совет не менее трех раз подряд не смог собраться на сессию из-за неявки депутатов Совета по неуважительным причинам;
- если Совет в течение двух месяцев со дня созыва первой сессии Совета не образовал свои органы.

В указанных случаях решение о роспуске Совета принимает Совет Республики Национального Собрания Республики Беларусь.

Кроме того, Совет может быть распущен по решению вышестоящего Совета либо Президента Республики Беларусь в случае изменения административно-территориального устройства. Так, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь №434 от 20 октября 1995 г. «Об объединении административных единиц Республики Беларусь, имеющих общий административный центр» в одну административно-территориальную единицу (район) были объединены многие имеющие общий центр районы и города и распущены соответствующие городские Советы депутатов.

Также Совет может принять большинством голосов решение о самороспуске.

Наиболее важные полномочия местных Советов отнесены к их **исключительной компетенции** и закреплены в ст. 121 Конституции и раскрыты в ст.17 Закона. К ним относятся:

утверждение инвестиционных программ, программы социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы, местного бюджета и отчета о его исполнении;

определение порядка управления и распоряжения собственностью соответствующей административно-территориальной единицы;

установление местных налогов и сборов;

назначение местных референдумов.