

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Куневич, Г.Г., Белорусский государственный университет

Важнейшим условием развития местного самоуправления является его организационная структура, представляющая собой своего рода несущую конструкцию, от правильного построения которой во многом зависят эффективность самоуправления, оптимальность сочетания местных, региональных и общегосударственных интересов [1, с. 134].

Организационные основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих:

- систему местного самоуправления (виды органов самоуправления и организационно-правовые формы самоуправления);
- внутреннюю структуру органов местного самоуправления;
- порядок и процедуру функционирования органов и организационных структур местного самоуправления;

- порядок взаимодействия органов местного самоуправления с органами местного управления, некоммерческими организациями и гражданами.

В советский период вопросы организационных основ Советов депутатов изучались в первую очередь такими научными дисциплинами, как «Советское строительство» и «Советское государственное право». Большую роль в развитии правовых основ деятельности местных Советов Беларуси внес профессор Головкин А.А. [2, с. 148].

Организационные основы эволюционировали по мере развития местного управления и самоуправления, поиска оптимальных организационных моделей местного самоуправления, форм и методов работы муниципальных органов.

Внутренняя структура органов местного самоуправления формировалась веками и определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, ее политическим режимом, а также правовой системой.

Понятие «местное самоуправление» в странах современного мира обычно охватывает два вида органов: местный представительный орган, избираемый населением соответствующей административно-территориальной единицы и принимающий, как правило, решения по наиболее важным местным вопросам; и исполнительный орган — муниципальная администрация во главе с мэром, бургомистром, главой муниципального образования и т.п., призванный в первую очередь выполнять решения представительного органа и осуществлять оперативное управление (на него могут быть возложены и некоторые общегосударственные функции).

Местное самоуправление предполагает обязательное участие граждан в самоуправлении: в качестве избирателей; в качестве членов местных политических и общественных организаций; в качестве назначенных должностных лиц или сотрудников; в качестве членов официальных и неофициальных совещательных органов.

Важнейшим условием развития местного самоуправления является его организационная структура, представляющая собой своего рода несущую конструкцию, от правильного построения которой во многом зависит эффективность самоуправления.

Организационные основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих:

- систему местного самоуправления (виды организационных и организационно-правовых форм);
- внутреннюю структуру органов местного самоуправления;
- порядок и процедуру функционирования органов и организационных структур местного самоуправления;

- порядок взаимодействия органов местного самоуправления с органами местного управления, некоммерческих организаций и граждан.

Следует обратить внимание, что, во-первых, понятия органов местного самоуправления и организационно-правовых форм местного самоуправления не совпадают. Во-вторых, понятие некоторых организационных форм местного самоуправления требует уточнения. Например, понятие и особенности такой формы, как территориальное общественное самоуправление. Во-первых, территориальное общественное самоуправление отсутствует в муниципальных системах Европы и США, во-вторых, в отдельных странах СНГ имеет свои особенности. В Беларуси территориальное общественное самоуправление относится к системе органов местного самоуправления, хотя и не обладает государственно-властными полномочиями. В РФ территориальное общественное самоуправление согласно ст. 27 Закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относится к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления. В Украине территориальное общественное самоуправление трансформировалось в органы самоорганизации населения и представляет собой форму участия членов территориальных громад в решении вопросов местного значения [3, ст. 3].

Система местного самоуправления Республики Беларусь, исходя из анализа ст. 117 Конституции, включает:

- 1) представительные органы самоуправления;
- 2) исполнительно-распорядительные органы;
- 3) органы территориального общественного самоуправления;
- 4) местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах. Полагаю, что, исходя из анализа белорусского законодательства о местном самоуправлении, следует выделить свыше 10 форм прямого участия граждан в местном самоуправлении [4, с. 75].

Понятие и система органов и организационных форм местного самоуправления в различных странах отличаются.

В Российской Федерации система органов местного самоуправления закреплена в ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. (с изм. от 30.03.2015) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно названной статьи в систему органов местного самоуправления входят: 1) представительный орган муниципального образования; 2) глава муниципального образования; 3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

4) контрольный орган муниципального образования; 5) иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В Литовской Республике местное самоуправление регулируется главой 10 Конституции и Законом от 7 июля 1994 г. № «О местном самоуправлении» [5]. В соответствии с п. 3 ст. 3 вышеуказанного Закона к органам самоуправления Литовской Республики относятся: 1) представительный орган самоуправления – Совет самоуправления, обладающий правами и обязанностями местной власти и публичного администрирования; 2) исполнительный орган самоуправления – директор администрации самоуправления, заместитель (заместители) директора администрации самоуправления, обладающие правами и обязанностями в сфере публичного администрирования. Далее, ст. 12 Закона «О местном самоуправлении» закрепляет формы деятельности Совета самоуправления, а ст. 29 – устанавливает систему исполнительных органов самоуправления, к которой относятся директор администрации самоуправления и заместитель (заместители) директора, обладающие правами и обязанностями в сфере публичного администрирования. Структуру администрации самоуправления, положение о ее деятельности и фонд заработной платы, наибольшее допустимое число должностей служащих по предложению директора администрации самоуправления утверждает и изменяет совет самоуправления, а должности утверждает директор администрации самоуправления.

Новой организационной формой местного самоуправления Литовской Республики является сянюния. Согласно ст. 31 Закона Литовской Республики «О местном самоуправлении» сянюния является филиалом администрации самоуправления, действующим на определенной части территории самоуправления. Число сянюний, наименование каждой сянюнии, границы обслуживаемой ею территории и передаваемые сянюнии функции юридического лица своим решением устанавливает Совет самоуправления.

При необходимости Совет самоуправления на обслуживаемой сянюнией территории учреждает публичные учреждения и предприятия самоуправления. Сянюния имеет счет в банке. Главой сянюнии является староста (сянюнас), который управляет выделенными сянюнии ассигнованиями. Он является государственным служащим, назначается на должность и освобождается от должности директором администрации самоуправления.

В Украине система местного самоуправления согласно ст. 5 Закона Украины от 21 мая 1997 г. (в ред. от 17.07.2015) «О местном са-

моуправлении Украины» включает: 1) территориальную громаду; 2) сельский, поселковый, городской совет; 3) сельского, поселкового, городского голову; 4) исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; 5) районные и областные советы, представляющие общие интересы территориальных громад сел, поселков, городов; 6) органы самоорганизации населения [6].

К формам прямого участия населения в местном самоуправлении относятся местный референдум, общее собрание граждан, местные инициативы, общественные слушания граждан.

С целью установления особенностей реализации местного самоуправления представительный орган местного самоуправления может принимать Статут территориальной громады, который подлежит государственной регистрации в органах Министерства юстиции Украины.

Законодательство Украины о местном самоуправлении к организационно-правовым основам местного самоуправления относит: порядок формирования органов местного самоуправления; организацию работы органов и должностных лиц местного самоуправления; полномочия сельских, поселковых и городских советов; полномочия исполнительных органов советов; полномочия голов (глав) местного самоуправления. Следует отметить, что система исполнительных органов местного самоуправления Украины отличается от системы органов местного управления Беларуси, поскольку исполнительные органы местного самоуправления Украины выполняют функции муниципальной администрации, а функции государственного управления на местах в Украине реализуют местные государственные администрации [7, с. 35].

В Республике Польша с 1 января 1999 г. введено трехуровневое территориальное деление, в соответствии с которым Польша делится на 16 воеводств, 308 сельских и 65 городских поватов, 2489 гмин. Органы самоуправления формируются в пределах соответствующих административно-территориальных единиц на всех трех местных уровнях административно-территориального устройства.

По мнению ведущего польского специалиста в области территориального самоуправления Е. Регульского, «реформы 1999 г. являются вторым этапом трансформации государств (первый этап был в 1990 г.) и включают четыре составляющих: территориальную реформу; административную реформу; социальную реформу; муниципальную реформу» [8].

Гмина является основной территориальной единицей, жители гмины образуют самоуправляющееся сообщество. Гмина выполняет

общественные задачи от своего имени и под собственную ответственность. Она является юридическим лицом.

В соответствии со ст. 11 Закона Республики Польша от 8 марта 1990 г. (в ред. от 05.06.1998) «О гминном самоуправлении», органами гмины являются Совет гмины, правление гмины и войт (либо бургомистр, президент города).

Совет гмины выступает органом, принимающим решения и осуществляющим контроль за их исполнением; срок его полномочий составляет четыре года, Совет может насчитывать от 15 до 100 депутатов в зависимости от числа жителей гмины.

На основании статьи 20 данного Закона Совет гмины выбирает из своего состава председателя и 1-3 вице-председателей абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного (полного) состава Совета, путем тайного голосования.

Исполнительным органом гмины является правление гмины. В состав правления входят войт или бургомистр, либо президент города – в качестве председателя, а также члены. В городах, насчитывающих свыше 100 000 жителей, а также в городах, которые перестали быть столицами воеводств, председателем правления является президент города. Председателя правления и его заместителей избирает Совет отдельным голосованием. Члены правления в составе 3-7 человек избираются Советом из числа депутатов. Председателем правления может быть лицо, не входящее в состав совета. Гмина может создавать вспомогательные органы самоуправления – солетства, аналогичные литовским сянюниям. Вспомогательные единицы создаются по решению гминного Совета после консультации с жителями или по их инициативе.

На уровне поватов органами территориального самоуправления являются поватовый Совет депутатов и правление повата. Правление повата возглавляет староста, который руководит муниципальной администрацией и работой муниципальных организаций.

В воеводстве органы территориального самоуправления представлены воеводским сеймиком и правлением воеводства. В состав сеймика входят депутаты, избранные на четырехлетний срок. Воеводское правление является исполнительным органом и избирается на сессии сеймика. Правление возглавляет маршал воеводства.

Внутриорганизационные вопросы деятельности органов территориального самоуправления Польши регулируются их регламентами, а внешнеорганизационные вопросы закрепляются в уставах воеводств, поватов или гмин.

Для совершенствования организационных основ местного самоуправления Республики Беларусь предлагается разработать Типовой

Устав органов местного управления и самоуправления, по аналогии с Уставом г. Минска, а Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» дополнить положениями о консультативном опросе, общественных слушаниях и местных инициативах.

Литература:

1. Анимича, Е.Г. Основы местного самоуправления/ Е.Г. Анимича, А.Т. Тертышный.– М.: ИНФРА-М, 2000. – 208 с.
2. Советское строительство [Учеб. пособие для юридических фак. и вузов] / А.А. Головки, А.Н. Крамник, Е.Н. Тагунов ; под ред. А.А. Головки.– Минск : Выш. школа, 1979.– 288 с.
3. Закон Украины от 11 июля 2001 г. № 2625-III «Об органах самоуправления населения»/ ВВР.2001. № 48. Ст. 254.
4. Куневич, Г.Г. Территориальное общественное самоуправление в Беларуси / Г.Г. Куневич. – Минск: «Право и экономика», 2012. – 108 с.
5. Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. № 1-533 «О местном самоуправлении» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lrs.lt/ru>. - Дата доступа : 28.01.2015.
6. Закон Украины от 21 мая 1997 г. №280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине» (с изм. от 17.07.2015)/ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base:spinform.ru>. - Дата доступа : 28.01.2015.
7. Місцеве самоврядування в Україні: Посібник для депутата місц. ради/ Укладач – Б.А. Руснак; Редактор – В.А. Бойко.– Одеса : «ВМВ», 2006. –336 с.
8. Регульский, Ежи. О самоуправлении в Польше// [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.povpol.ru>. - Дата доступа : 28.01.2015.
9. Ustawa z dn. 08.03.1990r (zmiany z dnia 05.06.1998r.) « O samorzadzie gminnym»/ Dz. U. 2001, № 142, poz. 1591. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.abc.com.pl>. - Дата доступа : 28.01.2015.