АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

#### ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ

Кафедра теории и практики государственного управления

КУРСОВАЯ РАБОТА

**Личностное верховенство местного самоуправления**

Минск 2010

Содержание

Введение

1. Теоретические основы местного самоуправления

1.1 Понятие и структура местного самоуправления

1.2 Граждане, их статус и связь с самоуправлением

2. Местное самоуправление как путь к утверждению демократических принципов народовластия

2.1 Деятельность институтов самоуправления как выражение воли народа

2.2 Компетенция, права и обязанности местного самоуправления

2.3 Контроль за самоуправлением

2.4 Ответственность местного самоуправления

3. Зарубежный опыт организации местного управления и самоуправления: проблемы, перспективы применения в Республике Беларусь

Заключение

Список использованных источников

Введение

Сегодня ни у кого не вызывает сомнения тезис о том, что местное самоуправление является базисом демократии не только на локальном уровне, но и на уровне государства в целом. Ведь именно те страны Центральной и Восточной Европы, которые реформировали местное управление на принципах действительного самоуправления, смогли обеспечить своим гражданам не только политические права и свободы, но и повысить их материальное благосостояние.

В повседневной жизни каждый из нас имеет дело, прежде всего, с местной (муниципальной) администрацией, а не с парламентом или правительством. Поэтому для нас орган местного самоуправления хотя и является самым нижним, но одновременно и самым важным звеном в структуре управления страной. Ведь мы сами, наши семьи и близкие нам люди живём на территории того или иного органа местного самоуправления, и на этой территории воплощаются в жизнь принятые государством законы. Любой из нас каждодневно сталкивается с достоинствами или недостатками в работе органов местного самоуправления. Поэтому важно иметь или создать самоуправление, приближенное к нам самим, к нашим повседневным интересам и потребностям, что, естественно, невозможно сделать без элементов выборности и состязательности, без наделения его реальной свободой действия, достаточными полномочиями и обеспечения финансовыми ресурсами, а главное без нашего личного заинтересованного участия в его деятельности.

Самоуправление вовсе не означает управление против государства или же вне государства, как иногда любят выражаться сторонники огосударствления всей общественной жизни. Напротив, принятие решений и управление в органах самоуправления осуществляется в рамках законов, принимаемых государством, и с учетом общественных интересов.

Самоуправление в европейских странах в различной степени интегрировано в государственное управление. И если раньше подчеркивалась автономия самоуправления по отношению к государству, то сегодня принято говорить о правовой, социальной и хозяйственной согласованности муниципального и государственного управления при выполнении органом самоуправления задач, стоящих перед обществом и людьми.

Однако проблема состоит в том, что в настоящее время местная власть фактически является не органом самоуправления, а обычным подразделением (филиалом) районной администрации. Это происходит потому, что довлеет стереотип, что высшие органы управления способны более эффективно управлять. Подобные утверждения имеют некоторые основания в реальной практике. Действительно, органы местного самоуправления по-прежнему ориентируются на указания сверху, на инструкции вышестоящих органов, а не на потребности и интересы населения территориального образования.

Поэтому до уровня местного самоуправления необходимо довести принцип разграничения предметов ведения и полномочий, тем более что Конституция предусматривает возможность делегирования властных полномочий органам местного самоуправления. Поэтому в настоящее время стремятся делегировать значительную часть полномочий и обязанностей, находящихся ранее в ведении вышестоящих органов, на «места», для более компетентного и надлежащего их исполнения.

Децентрализация власти среди множества местных органов самоуправления даёт возможность населению контролировать власти и, фактически, представляет из себя еще одну форму сдержек и противовесов в государственной системе управления.

1. Теоретические основы местного самоуправления

1.1 Понятие и структура местного самоуправления

Местное самоуправление - это важнейший институт современного общества, предоставляющий реальную возможность людям на местах самостоятельно решать вопросы жизнеобеспечения, ключевые проблемы хозяйствования, культурной и социальной сфер с полной ответственностью за принимаемые ими решения. Никто в современном постиндустриальном мире лучше самого человека не может выразить его интересы: ни государство, ни политические партии, ни общественные движения, ни средства массовой информации. В политическом плане это означает, что чем ближе к человеку будет уровень власти, на котором его интересы превращаются в конкретные решения, тем лучше, как для самого человека, так и для общества и государства в целом.

Местное управление - форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории. Единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций. Местное самоуправление в Республике Беларусь это так же форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно, или через избираемые ими органы, социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.[[1]](#footnote-1)

Система местного самоуправления включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные). Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных и территориальных единиц.

К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

* утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
* установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;
* определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
* назначение местных референдумов.[[2]](#footnote-2)

Согласно статье 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.[[3]](#footnote-3)

В Республике Беларусь устанавливаются три территориальных уровня Советов: первичный, базовый и областной. К первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы. К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы. К областному территориальному уровню относятся областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Совета.

Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет с правами юридического лица (исполком). Исполкомы подразделяются на три уровня:

* первичный (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения);
* базовый (городские городов областного подчинения, районные);
* областной.

В состав исполкома входят председатель, его заместители (заместитель), управляющий делами (секретарь) и члены исполкома.

Исполнительный комитет в пределах своих полномочий принимает решения. Решения исполнительного комитета принимаются простым большинством от установленного состава исполнительного комитета, подписываются председателем исполнительного комитета и управляющим делами (секретарем) исполнительного комитета. В компетенцию исполнительного комитета входит разработка и внесение для утверждения в Совет схемы управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, а также предложений по организации охраны общественного порядка, разработка и внесение для утверждения в Совет проектов программ экономического и социального развития, местного бюджета, представление Совету отчетов об их выполнении, обеспечение на соответствующей территории соблюдения Конституции Беларуси, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, выполнение решений Совета и решений вышестоящих государственных органов, принятых в пределах их компетенции, организация получения доходов местным бюджетом и их использования по целевому назначению, принятие решения о выпуске местных ценных бумаг и проведении аукционов, распоряжение коммунальной собственностью административно-территориальной единицы в порядке, установленном Советом, принятие решений о создании, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций, учреждений и объединений коммунальной собственности, дача согласия на размещение на подведомственной ему территории предприятий, организаций, учреждений и объединений, не находящихся в коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы, осуществление в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, контроля на подведомственной территории за использованием коммунальной собственности, решение в соответствии с законодательством Республики Беларусь вопросов землеустройства и землепользования.[[4]](#footnote-4)

Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории. Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами. В случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства он может быть распущен Советом Республики, который может также принять решение о роспуске местного Совета и в иных случаях, предусмотренных законом.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь. Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке [статья 122 Конституции РБ].

Основы правового положения органов местного управления и самоуправления закреплены в Конституции Беларуси и в Законе Республики Беларусь "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь".

Таким образом, становление и развитие системы местного самоуправления в Республике Беларусь представляет собой важнейшую задачу, определяющую характер социально-экономического и политического развития страны не только в ближайшие годы, но и в более отдаленной перспективе.

1.2 Граждане, их статус и связь с самоуправлением

Конституцию образно называют зеркалом общества, его социально-политическим обликом. Конституция Республики Беларусь, гармонично сочетая права и обязанности граждан, по сути, является фундаментом государственности, ее главной несущей конструкцией.

Помимо признания человека высшей ценностью общества и государства, в Конституции Республики Беларусь закреплены такие принципы как верховенство права, политический плюрализм, многообразие форм собственности, разделение и взаимодействие властей. Это позволяет говорить о Республике Беларусь как о демократическом социальном правовом государстве [ст. 1 Конституции.]. Его демократизм находит выражение прежде всего в обеспечении:

* народовластия;
* разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;
* многообразия политических институтов;
* экономической деятельности в интересах человека и общества; направления и координации государственной и частной экономической деятельности в социальных целях.

Фундаментом политического и государственного устройства Республики Беларусь выступает народовластие. Народовластие в Беларуси существует в двух формах: непосредственной и представительной.

Народовластие в своем высшем проявлении – это власть не от имени народа, а власть самого народа. Важнейшие вопросы не только политической, но и экономической жизни страны решаются всенародно – путем выборов, референдумов и всебелорусских собраний, а также с участием народно избранных представителей.[[5]](#footnote-5)

Народовластие является общим понятием. Что касается объектов и субъектов управления, то для системы местного самоуправления характерно совпадение субъекта и объекта. Граждане, составляющие территориальное сообщество, выступают и как субъект и как объект в одном лице.[[6]](#footnote-6)

Законодательство Республики Беларусь предоставляет право гражданам, как субъектам местного самоуправления, непосредственно решать вопросы местного значения. Основными формами непосредственного участия населения в решении государственных и общественных дел являются референдум и собрание граждан. Понятно, что эти мероприятия должны проводиться с разумной периодичностью. Поэтому референдумы и собрания граждан проводятся для обсуждения наиболее важных вопросов.

Для повседневного решения текущих вопросов жизнедеятельности местного сообщества формируются представительные и исполнительные и распорядительные органы местного самоуправления.

Объектом местного самоуправления в конечном итоге является местное сообщество, состоящее из граждан, проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

Граждане, проживающие на соответствующей территории, осуществляют местное управление и самоуправление через Советы, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в Совет проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений.

Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные гражданами в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета с участием представителей граждан, а результаты рассмотрения — опубликованию в местных средствах массовой информации.[[7]](#footnote-7)

Не допускаются какие-либо ограничения прав граждан на участие в местном управлении и самоуправлении, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и законами Республики Беларусь.[[8]](#footnote-8)

Формирование эффективной системы местного самоуправления представляет собой одну из важнейших задач развития государственности в Республике Беларусь. Местное самоуправление является неотъемлемым условием создания гражданского общества и критерием демократичности государства, способом привлечения граждан к участию в решении общегосударственных и местных задач, а на этой основе - повышения уровня удовлетворения запросов и потребностей населения.

2. Местное самоуправление как путь к утверждению демократических принципов народовластия

2.1 Деятельность институтов самоуправления как выражение воли народа

Основным звеном системы местного самоуправления Республики Беларусь являются Советы депутатов. Советы избираются гражданами и являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц. Основной особенностью Советов как государственных органов является то, что они в своей деятельности исходят в первую очередь из интересов граждан, проживающих на соответствующей территории, учитывая при этом и общегосударственные интересы.

В отличие от местных представительных органов, формируемых в странах Западной Европы, Советы депутатов в Республике Беларусь подотчетны в своей деятельности гражданам, проживающим на соответствующей территории, и ответственны перед ними.

Организационные формы деятельности Советов весьма разнообразны. Они осуществляют свои функции через сессии, постоянные и временные комиссии и другие органы Советов, а также путем реализации депутатами своих полномочий в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Основной формой деятельности областного Совета является сессия, которая созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. На сессиях рассматриваются вопросы формирования бюджета и прогнозных показателей социально-экономического развития региона; управления государственным имуществом, находящимся в коммунальной собственности; налогов и сборов, зачисляемых в местный бюджет; развития системы здравоохранения; вопросы государственной поддержки организаций бытовых услуг, потребительской кооперации; финансового оздоровления некоторых субъектов хозяйствования области. Комиссии проводят работу по важнейшими вопросам внутренней жизни Советов и развития общественного самоуправления.

Некоторые областные Советы депутатов стремятся разнообразить формы проведения сессий. Так, в Могилевской области они проходят гласно, с участием представителей СМИ. На сессии приглашаются высшие должностные лица Республики Беларусь, депутаты Национального собрания Республики Беларусь, руководители центральных органов государственного управления, представители правоохранительных органов, руководители субъектов хозяйствования.

Советы в пределах своей компетенции независимы и свободны в принятии тех или иных решений. Например, каждый Совет самостоятельно утверждает программы экономического и социального развития территории исходя из интересов населения, необходимости охраны окружающей среды, историко-культурного наследия с учетом имеющихся материально-финансовых и трудовых ресурсов, максимального использования местных возможностей и резервов производства.

Значительное место в деятельности депутатского корпуса занимают вопросы работы в избирательных округах. Депутаты регулярно отчитываются перед избирателями о своей депутатской деятельности.

Местные Советы играют важную роль в реализации политического курса на построение государства для народа. С этой целью Советами уделяется пристальное внимание реализации положений Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан», ведется соответствующий учет обращений, заявлений и жалоб, контроль за их рассмотрением и решением.

Значительную работу проделали местные Советы по внедрению системы работы с обращениями граждан по принципу «одного окна». В ряде регионов организована работа «прямых линий». Например, в Ивацевичском районе Брестской области утвержден новый график приема граждан, который предусматривает прием во внерабочее время.

Районные и сельские Советы депутатов внедряют новые формы работы с населением малочисленных и отдаленных населенных пунктов. Так, в Кировском районе Могилевской области образовано 9 мобильных групп из числа ответственных работников районных служб, депутатов Советов. Раз в месяц проводятся встречи в населенных пунктах, выявляются проблемы, составляются протоколы поручений соответствующим инстанциям для практического разрешения. В Дрибинском, Круглянском, Могилевском районных Советах депутатов сформированы «агитпоезда», «информационный поезд «Забота», решающие аналогичные задачи.[[9]](#footnote-9)

С целью повышения политико-правовой культуры граждан в республике ежемесячно проводятся единые дни информирования населения. В состав информационно-пропагандистских групп включены депутаты местных Советов. В ходе единых дней информирования депутаты сообщают населению о состоянии дел в районе, о проблемах, решаемых местными Советами, дают ответы на поставленные вопросы, определяют круг наиболее острых проблем, на которых следует сконцентрировать внимание актива и кадров. Такие встречи с населением позволяют оперативно устранять недостатки в работе торговли, коммунального и бытового обслуживания населения.

Как один из базовых демократических принципов немаловажную роль в работе местных Советов играет гласность. На территориях Советов установлены стенды «Совет информирует», на которых помещаются решения Совета, исполнительного комитета, другая официальная информация, сатирические заметки. В целях более полного освещения работы местных Советов налажено взаимодействие депутатов со СМИ: разработаны графики выступлений депутатов во многих региональных газетах, ведутся постоянные рубрики.

В ряде регионов введена практика проведения «Дней Советов», на которых руководители районных Советов, райисполкома, районных служб встречаются с депутатами, жителями населенных пунктов, посещают объекты культурного и хозяйственного назначения.

Местные Советы проводят работу по руководству деятельностью органов территориального общественного самоуправления (ОТОС). Мероприятия Советов направлены на раскрытие потенциала этих формирований, создание условий в реализации их прав, на максимально широкое привлечение граждан к управлению, оперативное решение властными органами проблем населения. Вопросы деятельности ОТОС рассматриваются на президиумах районных Советов, проводятся инструктивные совещания с активом и аппаратом Советов и исполкомов, в случае необходимости пересматриваются границы территорий и полномочия ОТОС.[[10]](#footnote-10)

Особая роль в решении насущных проблем и улучшении жизни граждан принадлежит конструктивным взаимоотношениям органов исполнительной власти и местных Советов депутатов. Совместная работа Советов депутатов с органами исполнительной власти позволяет создать позитивные условия для своевременного решения хозяйственных и социальных проблем регионов.

В областях республики налажена система стабильных и эффективных взаимоотношений органов местного управления и самоуправления, которые действенно дополняют друг друга. Представительная власть, изучая настроения людей и прогнозируя ситуацию на подведомственной территории, помогает исполнительной власти инициировать управленческие решения, которые снимают многие проблемы, упреждают негативные явления.

В настоящее время фактором, снижающим эффективность деятельности Советов, является не отсутствие полномочий, а некоторый дисбаланс между собственными финансовыми ресурсами и теми функциями, которые возложены на органы местного самоуправления. Эта проблема может быть решена путем укрепления местных бюджетов и повышения экономической самостоятельности Советов.

Одним из приоритетных направлений в работе Советов депутатов является развитие и возрождение села. Активно благоустраиваются населенные пункты, улучшается их санитарное состояние, наводится порядок на земле. Организуются субботники, конкурсы и соревнования по массовому участию населения в этой работе.

Советы утверждают, а исполнительные комитеты в пределах своей компетенции самостоятельно разрабатывают и исполняют местные бюджеты в интересах населения. Собственная доходная база данных бюджетов недостаточна для покрытия запланированных расходов, поэтому устанавливается норматив отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей, взимаемых на данной территории.

Решения Советов, исполнительных и распорядительных органов, принимаемые в пределах полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на подведомственной им территории органами территориального общественного самоуправления, предприятиями организациями, учреждениями, объединениями и гражданами. За невыполнение этих решений должностные лица указанных предприятий, организаций, учреждений, объединений и граждане несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь.[[11]](#footnote-11)

Реальное развитие демократии на местном уровне заключается в активном участии населения и избранных им Советов депутатов в работе по обеспечению социально-экономического развития своих территорий, удовлетворению насущных нужд и потребностей жителей, в создании для них достойных условий жизни, труда, отдыха, учебы и культурного развития.

2.2 Компетенция, права и обязанности местного самоуправления

Компетенция местного самоуправления

Компетенция местного самоуправления – это круг деятельности, отнесенный законодательством к ведению местного самоуправления. Обычно компетенцию стараются определить так, чтобы для каждого уровня самоуправления (село, район, область) был дан непересекающийся набор дел, т.е. четко выделены вопросы, относящиеся к исключительной компетенции данного уровня самоуправления. При невыполнении этого условия возможны следующие ситуации:

* конфликт компетенции, когда орган самоуправления низшего уровня считает определенную проблему вопросом своей компетенции, а органы местной власти более высокого территориального уровня рассматривают ее как собственную задачу. Чем больше объем совместной компетенции, тем большая неразбериха и беспорядок в управлении;
* пробел компетенции, когда органы самоуправления и низшего, и более высокого территориальных уровней не готовы рассматривать определенный вопрос как свой собственный. Соответственно такой вопрос как бы остается в «ничейном пространстве».

Наряду с четкой росписью компетенции органов местного самоуправления, как правило, оговариваются и отношения с государственной властью: какие, когда и кому представлять решения, возможность и механизм отмены решения и основания для этого, возможность опротестовать деятельность государственных представителей.

Проблема выделения компетенции в каждой стране решается по-своему в зависимости от исторических особенностей, ситуации, сложившейся в конкретный период времени.[[12]](#footnote-12)

Права местного самоуправления

Компетенция неразрывно связана с правами соответствующего органа местного самоуправления. Предполагается, что раз ему поручено решение каких-либо проблем, то разумно предоставить определенный набор возможностей (прав), позволяющих реализовать компетенцию. Наиболее важными являются следующие права органов местного самоуправления:

* право юридического лица;
* право местного нормотворчества;
* право принуждения к исполнению законов и своих решений;
* право устанавливать санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства;
* право надзора за соблюдением установленных норм и правил хозяйственной деятельности и общественной безопасности;
* право планирования социально-экономического развития территории;
* право распоряжения коммунальным имуществом;
* право на землю и природные ресурсы (кроме недр);
* право самостоятельно формировать и исполнять местный бюджет;
* право устанавливать местные налоги и сборы;
* право самостоятельно формировать органы самоуправления;
* право объединятся в ассоциации (союзы) местных властей;
* право на защиту своих прав и др.

Конкретный набор прав органов местного самоуправления обычно закрепляется в законе и представляет собой неотъемлемую часть системы местного самоуправления.

Как показывает практика, наличие у местных органов общей компетенции решать вопросы местного значения совсем не обязательно означает более высокую степень их автономии. В условиях характерной для местного управления нехватки финансовых ресурсов свобода действий муниципалитета определяется его финансовыми возможностями.

Законодательство большинства стран современного мира подразделяет полномочия местных органов на обязательные, факультативные (добровольные) и делегированные.

В число обязательных полномочий обычно входят жизненно важные для местных сообществ вопросы, которым придается общегосударственное значение: поддержание общественного порядка и безопасности; организация дошкольного, начального, а иногда и среднего образования; содержание школьных зданий, детских садов, учреждений для детей-инвалидов; территориальное планирование; управление землепользованием; водоснабжение; канализация; охрана окружающей среды; здравоохранение; обеспечение населения электроэнергией, теплом, газом; содержание дорог, кладбищ; организация ритуальных услуг; развитие торговли и т.п.[[13]](#footnote-13)

Государство, обычно, устанавливает минимальные стандарты подобных услуг, следит за их выполнением, гарантируя тем самым определенную защиту населения в случае неэффективных действий или бездействия местных властей.

Факультативные полномочия реализуются местными органами по собственному усмотрению, в зависимости от финансовых возможностей. К ним чаще всего относятся различные виды обслуживания населения и организации его досуга: коммунальное жилищное строительство; ремонт домов; создание муниципальных коммунально-бытовых предприятий; поддержка и обслуживание социально незащищенных слоев населения; обеспечение работы спортивных площадок, бассейнов, театров, библиотек и т.п.

Законодательство ряда стран выделяет и так называемую «делегированную» (порученную) компетенцию местных органов, близкую по функциональному значению к обязательным полномочиям, т.е. компетенцию, передаваемую им вышестоящими властями. За реализацию делегированных функций административный орган несет ответственность не перед местным советом, а перед соответствующей контролирующей инстанцией. Представительный орган не вправе принимать какие-либо решения по данным вопросам.

Общая для систем местного самоуправления большинства стран современного мира тенденция заключается в сокращении собственных коммунальных дел и расширении обязательных и порученных. Такая ситуация отражает возрастающую интеграцию местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению прежде всего задач, имеющих общегосударственное значение.

Обязанности местного самоуправления

Компетенция и права самоуправления обусловливают содержание хозяйственной деятельности и пределы возможностей при самостоятельном ведении дел. Однако административно-территориальные единицы, в пределах которых действуют органы местного самоуправления, являются частью национального государства. В силу последнего обстоятельства они, независимо от желания жителей территории, должны выполнять требования государства, предъявляемые ко всем субъектам хозяйственной и общественно-политической деятельности.

Обязанности местного самоуправления – необходимость выполнения норм, стандартов и требований, установленных государством. Все обязанности можно разделить на две группы: хозяйственные и общегосударственные.

Хозяйственные обязанности многообразны. Они включают в себя соблюдение установленных в государстве норм и правил хозяйственной деятельности: санитарно-эпидемиологических, архитектурных и строительных, противопожарных требований. К этой группе обязанностей относятся: содержание определенного нормативом количества школ, больниц; устройство систем водоснабжения и канализации определенного стандарта и т.п.

За неисполнение или отклонение в худшую сторону от установленных норм и правил предусматриваются различные меры ответственности властей.

Общегосударственные обязанности обычно сводятся к содержанию расквартированных частей (в основном затраты связаны с предоставлением жилья, устройством на работу членов семей военнослужащих); содержанию судебных органов (затраты связаны с предоставлением и содержанием зданий или помещений для осуществления судебной деятельности, жилья для судей и членов их семей); содержанию помимо муниципальной полиции еще и общей полиции.

Основной проблемой при формировании круга обязанностей местного самоуправления является одновременная (вместе с обязанностями) передача достаточных для их исполнения средств и прав. К сожалению, последнюю часть довольно часто забывают, что в конечном итоге ведет к формализму при исполнении государственных нужд на местах.

2.3 Контроль за самоуправлением

Компетенция и права самоуправления определяют характер его деятельности и меру самостоятельности местных властей. Чтобы органы власти местного самоуправления не превысили этой меры и соблюдали в своей деятельности интересы как государства, так и местного сообщества, необходим контроль за текущей деятельностью самоуправления.

Контроль за самоуправлением осуществляется в трех видах:

1. контроль населения;
2. государственный надзор;
3. самоконтроль органов власти самоуправления.[[14]](#footnote-14)

Деятельность местного самоуправления подконтрольна населению, поскольку оно формирует органы местной власти в ходе выборов. Население контролирует деятельность властей двояким образом. Как избиратель, каждый член местного сообщества регулярно формирует состав органов власти и в некоторых государствах имеет право досрочного отзыва депутатов.

В промежутке между выборами население обладает правом местного (общенационального) референдума или опроса. Население может воспользоваться правом «народной инициативы» – специальной процедурой, позволяющей предлагать местным органам власти осуществление каких-либо мероприятий или принятие дополнительных норм и правил. Кроме того, население контролирует деятельность местных властей естественным образом, как потребитель услуг, которые предоставляют муниципальные органы власти. Оно оказывает постоянное давление на власти в случае их неудовлетворительного качества или недостаточного объема.

Нормальное функционирование органа самоуправления предполагает внутренний контроль (самоконтроль) за выполнением собственных решений соответствующими службами и подразделениями.

Внутренний контроль осуществляется по нескольким направлениям.

Выполнение решений соответствующими службами подлежит внутреннему контролю со стороны исполнительного органа самоуправления. Он реализуется специально создаваемым органом в рамках управления делами.

Общее руководство и контроль по отношению к исполнительному органу осуществляет представительный орган самоуправления. Его контроль реализуется в форме права представительного органа власти планировать бюджет и развитие территории местного сообщества. Оба плана составляют «рамки», которые исполнительные органы не могут перешагнуть.

Дополнительным рычагом выступает контроль финансовой деятельности. Он организуется бюджетной комиссией представительного органа, которая готовит для депутатов рекомендации по принятию бюджета, а также по ежегодному отчету исполнительной власти. Во всех странах мира именно бюджетная комиссия состоит исключительно из депутатов, в то время как остальные комиссии могут быть смешанными, т.е. включать и представителей исполнительной ветви власти. Наконец, контроль проявляется еще и в том, что представительная власть может вернуть себе право решения тех вопросов, которые она делегировала другим органам.

Сторонники различных концепций взаимоотношений центральных и местных органов, как правило, не ставят под сомнение необходимость эффективного контроля центра над местным самоуправлением и его законодательного закрепления. Такая необходимость, по мнению германского исследователя Ф.Л.Кнемайера, обусловлена необходимостью «гарантирования интересов государственного целого в связи с особыми интересами коммун» и чтобы местное самоуправление «не стало государством в государстве, а решало свои задачи в рамках общегосударственных законов»[[15]](#footnote-15).

В странах континентального права важную роль в осуществлении контроля за деятельностью местных властей играют представители государственной администрации на местах. Например, до начала 80-х годов во Франции представитель центральной власти в департаменте - префект, посчитав решение местного совета незаконным, мог объявить его недействительным. В настоящее время эта норма смягчена, и префект имеет право обжаловать решения местных властей в судебном порядке, потребовав незамедлительного прекращения их исполнения до вынесения заключения судом. Общий административный контроль над местными органами самоуправления осуществляется правительством в лице специально определенного министерства или его подразделения. В Японии этими органами ведает министерство по делам местного самоуправления, в Норвегии – министерство местного управления, во Франции, Италии, Новой Зеландии, Дании – министерство внутренних дел.

Контроль над местным самоуправлением со стороны министерств играет значительную роль в странах англосаксонского права. Эти министерства разрабатывают законы о местном самоуправлении, готовят его реформы, контролируют местные финансы, условия службы, оплату труда и пенсионное обеспечение муниципальных служащих и т.п.

Законодательство обычно устанавливает определенные санкции за ненадлежащее выполнение местными органами своих функций: отстранение от должностей должностных лиц и муниципальных служащих, наложение на них взысканий, передача отдельных полномочий агентам правительства на местах. Наиболее радикальной мерой является роспуск местных советов, предусмотренный, в частности, законодательством Франции, Италии, Ирландии, Португалии, Польши, Мексики, Индии[[16]](#footnote-16). В демократических государствах такой роспуск бывает возможным лишь при определенных законодательством обстоятельствах.

Государственный надзор осуществляется особыми органами, которые создаются на всех уровнях государственного устройства помимо органов суда и прокуратуры.

Задача органов государственного надзора (опеки) за текущей деятельностью местного самоуправления заключается в том, чтобы обеспечить выполнение местными сообществами возложенных на них задач в интересах общего блага. При этом орган надзора обязан благожелательно относиться к местному самоуправлению и защищать его права.

Государственный надзор за местным самоуправлением делится на:

* общий надзор;
* специальный надзор по государственным делам.

1. Общий надзор осуществляется в отношении тех задач, решение которых отнесено законом к компетенции местного сообщества, либо добровольно взятых обязательств. Общий надзор ограничивается лишь правовым контролем, т.е. проверкой правомерности (законности) принимаемых решений. Общий надзор осуществляется превентивными и последующими методами контроля.

2. Специальный надзор по государственным делам осуществляется в отношении государственных обязанностей, которые переданы самоуправлению соответствующими законами. Он реализуется в формах неограниченного контроля за законностью и целесообразностью предпринимаемых местными властями действий.

Контроль, равно как и хорошо отлаженное законодательство, действуют подобно закону всемирного тяготения: они создают «поле притяжения», которое не дает самостоятельному местному самоуправлению «выкатываться» за пределы системы разделения властей в государстве.

2.4 Ответственность местного самоуправления

Местное самоуправление, в основе которого лежит право населения городских и сельских поселений самостоятельно решать вопросы местного значения, а также обособление органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством предполагает ответственность органов местного самоуправления за выполнение возлагаемых на них функций и полномочий, а также различные виды контроля их деятельности. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления - это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций.

Закон " О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь " и Конституция устанавливают круг субъектов, перед которыми органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность, и характер этой ответственности.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль над их деятельностью служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения, граждан, общества в целом. Поэтому органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность: перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Формы государственного и общественного контроля деятельности местного самоуправления, закрепляемые законом и обеспечивающие защиту интересов государства, населения, граждан, предприятий, учреждений и организаций, являются в то же время необходимым условием реализации норм муниципального права, устанавливающих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Первоочередность закрепления ответственности органов и должностных лиц муниципального управления перед населением — основным субъектом властных отношений на территории муниципального образования — основана на сущности местного самоуправления как формы народовластия. Ответственность органов и должностных лиц перед населением наступает в результате утраты доверия населения, порядок и условия ответственности определяются уставами муниципальных образований.

Таким образом, ответственность соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления перед местным населением в значительной мере является конституционно-правовой, поскольку речь идет об ответственности органов и должностных лиц, которым местное сообщество делегировало свои полномочия для решения вопросов местного значения.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством базируется на статьях 122 и 123 Конституции РБ, т.е. на признании самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и обязанности местных властей соблюдать законы.[[17]](#footnote-17)

В качестве юридических лиц они несут ответственность перед физическими и другими юридическими лицами в порядке, установленном законами. Ответственность перед физическими лицами, прежде всего, связана с обязанностью органов и должностных лиц местного самоуправления соблюдать конституционные права и свободы человека и гражданина. Проблемы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами регулируются нормами белорусского законодательства и разрешаются в общеустановленном порядке, путем обращения в суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

Советы, другие органы местного самоуправления, исполнительные комитеты и местные администрации несут ответственность за законность своих решений. Убытки, причиненные предприятиям, организациям, учреждениям, объединениям и гражданам в результате неправомерных решений, действий или бездействия Советов, других органов местного самоуправления, исполнительных комитетов, местных администраций, их должностных лиц, возмещаются ими в соответствии с законодательством Республики Беларусь.[[18]](#footnote-18)

Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории. Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке.[[19]](#footnote-19)

В случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства он может быть распущен Советом Республики. Иные основания досрочного прекращения полномочий местных Советов депутатов определяются законом.[[20]](#footnote-20)

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

Таким образом ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления обеспечивает интересы населения, граждан и общества в целом. Неотвратимость ответственности вытекает из принципа всеобщей обязанности закона.

3. Зарубежный опыт организации местного управления и самоуправления: проблемы, перспективы применения в Республике Беларусь

С момента принятия закона в 1991 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республики Беларусь» к настоящему времени внесены 11 существенных изменений и дополнений. Фактически от первоначального текста осталось менее половины. О чем это говорит? Прежде всего, о постоянно и быстро меняющихся общественных отношениях, складывающихся в этой сфере, а также о том, что законодатель недостаточно изучает зарубежный опыт, пригодный для применения в нашей стране. Дело в том, что многие страны уже давно решали (причем успешно) сходные проблемы.

Современная компаративистика (т. е. сравнительное правоведение) утверждает, что для корректности сравнения правовых систем местного управления и самоуправления зарубежных стан с Республикой Беларусь следует брать такие страны, как Австрия, Чехия, Словакия, Швеция, Голландия, Венгрия и др. - поскольку все они:

* унитарные по своему административно-территориальному устройству;
* мононациональные;
* примерно равные по численности (6-15 млн. населения);
* относится к континентальной системе права;
* характеризуются европейским менталитетом.

Только в этом случае опыт может быть успешно применен и даст ожидаемый социальный результат. В таких странах с устойчивыми демократическими традициями и рыночно ориентированной экономикой простым людям (но все же гражданам и избирателям) обычно все равно, какая партия у власти, кто президент или премьер-министр и т. д. Для примера можно привести Италию, где правительство страны за послевоенный период менялось почти 60 раз! А экономика, тем не менее, развивалась очень успешно. Сейчас это один из европейских экономических лидеров. Наоборот, такие вопросы, как размер местных налогов и, соответственно, работа муниципальной почты, больниц, школ, библиотек, качество дорог и т. д., крайне интересуют граждан. Именно это зависит от законодательного регулирования и эффективной работы органов местного управления и самоуправления.

В большинстве современных государств управление на местах осуществляется специальными органами местного самоуправления, формируемыми на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также специально назначенными из центра органами местного управления. Местное или муниципальное самоуправление - это такая система управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы данной страны. Европейская Хартия о местном самоуправлении, принятая Советом 15 октября 1985 г., дает общее определение местного самоуправления, фактически ставшее универсальным и принятое всеми демократическими государствами. Под местным самоуправлением Хартия понимает «право и действительную способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел».[[21]](#footnote-21)

Концепция местного самоуправления исходит, прежде всего, из того, что местные сообщества населения представляют собой один из основных элементов любого демократического режима, а право граждан на участие в управлении общественными делами является составной частью демократических принципов построения большинства современных государств. К тому же непосредственное участие граждан в управлении осуществляется именно на местном уровне. При этом совершенно очевидно, что существование местных сообществ, облеченных реальными полномочиями, делает возможным обеспечить такое управление, которое было бы наиболее эффективным и максимально приближенным к нуждам населения.

Принципиально права граждан Беларуси на управление делами общества и государства закреплены в ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Беларусь. Статья 117 Конституции Республики Беларусь содержит положение о том, что 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.

В ст. 120 Конституции Республики Беларусь определено положение, что местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов.

Как видим, закреплен государственный статус местных органов, что не вполне соответствует сущности самоуправления, как самоорганизации территориальных сообществ в рамках закона. Государственный статус местных органов власти обусловил и то, что на территориальный уровень был перенесен принцип разделения представительной и исполнительной власти в соответствии со ст. 6 Конституции Республики Беларусь.

Таким образом, в соответствии с Конституцией в большинстве административно-территориальных единиц имеется два самоуправленческих органа: местные Советы депутатов и исполнительные и распорядительные органы, которые практически независимы друг от друга, что в какой-то мере противоречит Европейской Хартии местного самоуправления. Местное самоуправление должно основываться на принципе разделения властей, но публичных властей иного типа: государственной с одной стороны и местной с другой. Эти власти, исходя из мировой практики, имеют различные сферы деятельности, по-разному формируют свои органы, самостоятельны в осуществлении полномочий, сдерживают друг друга.

Территориальные и личностные основы местного самоуправления заключается в том, что оно, как и государство, имеет свою территорию и население. На подведомственной территории местное самоуправление должно обладать верховенством, его властному воздействию подчинен каждый, кто имеет право жительства или состоит в имущественно-хозяйственных отношениях с подведомственной самоуправлению территорией.

Как показывает практика демократических государств, характер органов, осуществляющих управление на местах, определяется разным подходом к понятию публичной государственной власти и публичной власти территориального коллектива. Большинство стран мира придерживаются концепции, согласно которой органами государственной власти являются только центральные органы (парламент, президент, правительство и т. д.) и их представители на местах (губернаторы, делегатуры министерств и т. д.). Выборные органы на местном уровне и их собственные исполнительные органы являются самоуправленческими органами территориальных коллективов - населения административно-территориальной единицы.

Самоуправленческие органы различных территориальных уровней имеют различную компетенцию и полностью самостоятельны в ее рамках. Это значит, что самоуправленческий орган, например, регионального уровня не может вмешиваться в деятельность муниципального уровня и отменять его решения. Государственный орган вправе вмешаться только в случае нарушения самоуправленческим уровнем закона.

По решению центральных органов государства органам местного самоуправления могут передаваться для осуществления некоторые функции органов государственной власти (делегированные полномочия) и необходимые для этого материальные и финансовые средства. В данном случае центральные органы государства, как правило, вправе контролировать расходование этих средств и давать по осуществлению делегированных полномочий органам самоуправления указания. Правовое положение самоуправленческих органов регламентируется специальными законами.

В зависимости от степени контроля над органами местного управления и самоуправления, от доступа и обеспеченности финансовыми ресурсами каждого уровня управления государство может быть централизованным и децентрализованным. Естественно, что величины, которой можно было бы измерить степень централизации, нет, поэтому обычно говорят лишь о присутствии в структуре организации управления в конкретной стране некоторых черт централизованного или децентрализованного государства.

В чистом виде централизация предполагает полный отказ от автономии мест и даже местной жизни. Она свойственна авторитарным режимам, но широко используется также и режимами демократическими, где полагают, что политические свободы должны быть закреплены только на общенациональном уровне.[[22]](#footnote-22)

При децентрализации местные коллективы обладают двойственным характером: остаются свободными самоуправляющимися коллективами и одновременно выступают как географически обособленные подразделения государства.

Децентрализация обладает следующими отличительными чертами:

* местные органы власти, как и при самоуправлении, остаются выборными, но выборность может быть неполной, то есть наряду с выборными органами могут существовать и назначаемые;
* административная автономия децентрализованных властей существует, но она ограничена законом, то есть государственные органы выполняют одни управленческие функции в полном объеме, тогда как другие поделены между государством и местными коллективами; кроме того, местные органы власти подчиняются режиму опеки, включающей в себя контроль над законностью (но не целесообразностью) в отношении как назначения должностных лиц, так и деятельности;
* местные коллективы имеют статус юридического лица и наделены бюджетной автономией, хотя и здесь осуществляется опека.[[23]](#footnote-23)

В последнее время часто говорят уже о деконцентрации. Деконцентрация - ослабленная форма централизации, подразумевающая наличие местных органов, зависящих от правительства функционально и в порядке подчиненности их должностных лиц. Зависимость должностных лиц означает, что руководство местных органов назначается центральным правительством и может быть им смещено. Функциональная зависимость означает, что центральная власть может признавать за местными органами весьма широкую компетенцию, но может также в любой момент пересмотреть их полномочия, изменить или отменить принятые ими решения как по причине нарушения законности, так и из соображений целесообразности.

Большинство способов организации местного управления в зарубежных странах предусматривает сохранение определенной вертикали от центра к местам. И главным здесь является обоснованное соотношение общегосударственных, коллективных, групповых и личных интересов по иерархии управленческой вертикали.

Сочетание централизма и децентрализма в государственном управлении может применяться на практике в разных сочетаниях и в каждой стране носит совершенно индивидуальный характер. Однако, несмотря на это, можно выделить три основных модели.

Первая модель - англосаксонская, действует в таких странах, как Великобритания, США, Канада, Австралия. Она характеризуется тем, что в административно-территориальных единицах любого уровня нет назначенных представителей центра, существуют только выборные органы общей компетенции - советы. Исполнительными органами являются избираемые гражданами или советами мэры, а также создаваемые советами отраслевые комиссии (по местным дорогам, жилищному строительству, образованию и др.), в состав которых обычно наряду с членами совета входят профессионалы данной отрасли. Государственные служащие нанимаются для работы и в постоянных комиссиях, и органах местного управления. Их численность и условия труда утверждаются на заседаниях советов.

Вторая модель регионального управления -европейская континентальная, предполагает, в отличие от первой, параллельное существование и функционирование двух видов власти на местах: назначенного из центра представителя государственной власти и избранного населением административно-территориальной единицы совета. Наиболее показателен в этом отношении опыт Франции. В высшую административно-территориальную единицу - регион (их во Франции более 20) -назначается комиссар республики. Одновременно в регионе в каждом департаменте избирается местный представительный орган - совет. В нижней единице (округе) имеется только одно должностное государственное лицо, назначенное централизованно, - префект. В самой низовой административно-территориальной единице (коммуне) никаких назначенных органов нет. Здесь население избирает совет, а последний - мэра и его заместителей.[[24]](#footnote-24)

Несомненное достоинство данной модели взаимодействия органов регионального управления -обеспечение единства действий государственной власти и управления на местах. Вместе с тем она дает возможность населению тех или иных административно-территориальных единиц, его представителям в избранных органах самим решать местные дела. Но контролирующие местное самоуправление должностные лица - комиссар республики, префект - назначаются «сверху», независимо от воли местного населения. Закон не обязывает правительство согласовывать такое назначение с местным советом.

В Италии, наряду с назначаемыми служебными лицами (в частности, префектами) население региона избирает представительные органы, формирующие собственный исполнительный аппарат.

Что же касается городов, поселков и сел, то управление ими модифицируется в зависимости от статуса территориальной единицы.

По третьей модели регионального управления - так называемой иберийской (поскольку она распространена в Испании, Португалии и ряде испаноговорящих стран Латинской Америки) - все органы управления на местах выборные. Избирается местный совет. Главу местной администрации может избирать как местный совет, так и сами граждане. Глава местной администрации избирается в качестве председателя совета и после избрания становится исполнительным органом совета и утверждается в качестве представителя правительства в данной административно-территориальной единице. Положительное значение данной модели состоит в том, что здесь нет централизованно назначенных служащих для контроля за действиями органов местного самоуправления, хотя есть представители государственной власти, избранные населением. Существование таких должностных лиц обеспечивает организационные связи государственной власти и местного самоуправления, что отсутствует в первой, англосаксонской модели. Недостатком данной системы является концентрация власти в руках председателя совета, объединяющего в одном лице и руководство последним, и контроль над законностью его деятельности. Таким образом, создается опасность превалирования воли одного над решением многих.[[25]](#footnote-25)

Некоторые специалисты выделяют также советскую модель, которая существовала в СССР и других социалистических странах, сохраняется в Китае, Северной Корее и на Кубе. Ее характерной особенностью является подчинение любых органов государственной власти партийным структурам.

Сила и влияние органов местного самоуправления в различных странах отражают степень демократизма существующего политического режима. Эти органы возникли и развивались как противовес абсолютной власти центра, они часто оказывались в оппозиции центральному правительству, и их взаимоотношения характеризовались откровенным противостоянием по вопросам распределения компетенции, финансово-экономическим вопросам и т. д. Первоначально эти органы формировались на основе ограниченного избирательного права состоятельными гражданами общества с учетом серьезных цензовых барьеров (грамотности, оседлости, имущественного ценза). Впоследствии система формирования органов местного самоуправления была демократизирована, эти органы превратились в наиболее массовые и наиболее приближенные к населению.

Значение органов местного самоуправления определяется еще и тем, что в повседневной жизни граждане сталкиваются именно с деятельностью этих органов, поскольку они оказывают решающее влияние на создание в соответствующей территориальной единице условий для жизнеобеспечения населения, хотя общее направление социально-экономической и политической деятельности определяется центральными органами государственной власти и управления.[[26]](#footnote-26)

Большое значение имеет и то обстоятельство, что органы местного самоуправления связаны организационным единством, имеют полномочия обладать и распоряжаться определенной собственностью, местным бюджетом и т. д. Поэтому в рыночной экономике необходимость широкого самоуправления на местах поддерживается и защищается большинством населения любой страны. В настоящее время наиболее существенными признаками системы местного самоуправления в зарубежных странах является их универсальная выборность и значительная самостоятельность в решении местных вопросов. Эта самостоятельность опирается на муниципальную собственность, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам местного управления, распоряжение местной полицией и т. д.

Что касается Беларуси, то при реформировании местного самоуправления необходимо осуществить меры по обеспечению местных территориальных образований финансовыми и материальными ресурсами, достаточными в рамках их функций и полномочий. Для этого следует пересмотреть распределение коммунальных предприятий, сформировав в принципиально новой форме коммунальную собственность; обеспечить четкое разграничение доходов и расходов между республиканским и различного уровня местными бюджетами; полнее учитывать права органов самоуправления на самостоятельное распоряжение в пределах их компетенции собственностью в процессе осуществления приватизации. Необходимо определить и реальные возможности местных территориальных образований по распоряжению землей.

Имеет смысл предусмотреть расширение полномочий органов местного самоуправления в использовании финансовых ресурсов. В административно-территориальных единицах, созданных для самоуправления, целесообразно создавать представительные и исполнительные органы. Их права и компетенция должны определяться законодательством.

Развитие местного самоуправления позволит более эффективно осуществлять региональную социальную политику, создавать во всех городских и сельских населенных пунктах благоприятные условия для жизнедеятельности человека, реализации его возможностей, улучшать экологическую ситуацию в регионах.

Реформирование административно-территориальной и организационно-функциональной структуры местных органов управления и самоуправления должно происходить поэтапно во взаимосвязи с изменением общей социально-экономической ситуации в стране.

Главным выводом, который можно сделать из изучения зарубежного опыта местного управления и самоуправления, состоит в следующем: муниципалитеты, магистратуры и другие государственные органы имеют гораздо больше полномочий по распоряжению объектами собственности и более эффективно ими управляют. Кроме того, законодательство более четко разграничивает сами объекты между общегосударственной и коммунальной собственностью. Эти факторы следует учитывать при разработке республиканского законодательства в данной сфере.

Заключение

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, единственным источником государственной власти и носителем суверенитета является народ. Важнейшим же элементом подлинно демократического государства, на мой взгляд, является местное самоуправление.

Легальное определение понятия «местное самоуправление» содержится в Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении». Так, местное самоуправление представляет собой форму организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств. Примечательно, что местное самоуправление базируется на интересах населения и особенностях развития административно-территориальных единиц, в отличие от органов местное управления, деятельность которых исходит прежде всего из общегосударственных интересов, а уж потом следуют интересы населения, проживающего на соответствующей территории.

Для системы местного самоуправления характерно совпадение субъекта и объекта управления. Граждане, составляющие территориальное сообщество, выступают и как субъект и как объект в одном лице.

Безусловно, местное самоуправление является частью деятельности государства, способствующей приближению власти к населению. И, следовательно, существует зависимость местного самоуправления от государства. Так, система бюджетного финансирования строится на учете общегосударственных, а затем уже региональных интересов. Да и в целом нужно сказать, что эффективность функционирования местного самоуправления зависит в значительной степени от стабильности самого государства. Признание местного самоуправления государством есть необходимый признак правового государства и демократического политического режима. Отсутствие местного самоуправления свидетельствует, как правило, об антидемократических процессах.

Для наиболее эффективной деятельности органов местного самоуправления, на мой взгляд, необходимо найти разумный баланс между государственным управлением и самоуправлением, между элементами централизации и децентрализации. Ни в коем случае не следует проводить огосударствление местного самоуправления, впрочем как и последнее развивать в ущерб единству страны, т. к. это может в конечном счете привести к подмене демократии анархией.

Список использованных источников

1. Закон Республики Беларусь от 19.01.2010 "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь".
2. Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994г. с изменениями и дополнениями от 24.11.1996г. и от 17.10.2004г.
3. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: учеб. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. - 632 с.
4. Лозовик Н.И., Малухин А.Г.«Местное управление и самоуправление», Курс лекций, - Минск, 2009.
5. Мокрый, В. Ключевая роль местного самоуправления в укреплении государственности / В. Мокрый // Проблемы теории и практики управления. – 2005 - № 6.
6. Рудаи В. Самоуправление в Швеции. // Государственная служба за рубежом. 1999. №1.
7. Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Боварии (Основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. М. 1995. №4.
8. Черкасов А.И. Правовое регулирование местного управления в странах современного мира. // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. М. 2000.
9. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов. - 2-изд., переабот. - М.: Норма, 2005. - 415 с.
10. Чагина, Е.П. Взаимодействие высших органов власти и местных органов управления и самоуправления в Республике Беларусь / Е. П. Чагина. - Мн.: 2001.
11. Исполнительная власть в Республике Беларусь. - Мн., 2002. - С. 224.
12. **Указ № 21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения» от** 12 января 2007 г.

1. [1, статья 1] [↑](#footnote-ref-1)
2. [1, статья 17] [↑](#footnote-ref-2)
3. [2] [↑](#footnote-ref-3)
4. [1] [↑](#footnote-ref-4)
5. [3. стр.214] [↑](#footnote-ref-5)
6. [4. стр.23] [↑](#footnote-ref-6)
7. [1, Статья 35] [↑](#footnote-ref-7)
8. [1, Статья 6] [↑](#footnote-ref-8)
9. [5, стр.67] [↑](#footnote-ref-9)
10. [5, стр.68-70] [↑](#footnote-ref-10)
11. [1] [↑](#footnote-ref-11)
12. [4, стр.82] [↑](#footnote-ref-12)
13. [6, с.121] [↑](#footnote-ref-13)
14. [4, стр.116] [↑](#footnote-ref-14)
15. [7, стр.107-108 ] [↑](#footnote-ref-15)
16. [8, стр.37] [↑](#footnote-ref-16)
17. [2] [↑](#footnote-ref-17)
18. [1, Статья 51] [↑](#footnote-ref-18)
19. [2, Статья 122] [↑](#footnote-ref-19)
20. [2, Статья 123] [↑](#footnote-ref-20)
21. [9] [↑](#footnote-ref-21)
22. [10, стр. 7-8] [↑](#footnote-ref-22)
23. [10] [↑](#footnote-ref-23)
24. [11] [↑](#footnote-ref-24)
25. [11] [↑](#footnote-ref-25)
26. [5, стр. 72] [↑](#footnote-ref-26)