**Организация (устройство) местного самоуправления**

**СОДЕРЖАНИЕ**

1. Организация (устройство) местного самоуправления

1.1 Общие принципы организации местного самоуправления

1.2 Представительный орган местного самоуправления

1.3 Исполнительный орган местного самоуправления

1.3.1 Модель «совет – слабый мэр»

1.3.2 Модель «совет – сильный мэр»

1.3.3 Модель «совет – управляющий»

1.3.4 Комиссионная система местного самоуправления

1.3.5 Другие модели

Список использованных источников

**1. Организация (устройство) местного самоуправления**

**1.1 Общие принципы организации местного самоуправления**

Теория местного самоуправления выделяет несколько моделей организации местной власти: англосаксонскую, континентальную, иберийскую, советскую. Однако реально существующие системы местного самоуправления различных государств, даже, если они построены по одной теоретической модели, имеют значительные отличия. Они обусловлены особенностями законодательства каждого государства, его национальными, религиозными и другими традициями. В силу этого в мировой практике существует большое разнообразие организационных форм местного самоуправления. В ряде государств даже отдельные регионы используют различные формы организации местного самоуправления. Например, в России каждый субъект федерации имеет свой закон о местном самоуправлении, который определяет систему местного самоуправления региона, порядок ее формирования и функционирования.

Главным формальным признаком, по которому отличаются друг от друга модели местного самоуправления, является количество органов первичной компетенции. Это позволяет выделить три основных типа моделей органов местного самоуправления:

- монистическая модель, при которой вся полнота первичной компетенции сосредоточена в одном единственном органе (напр., сходе односельчан), а все остальные органы обладают лишь делегированными полномочиями и/или наделяются разовыми поручениями;

- дуалистическая модель, при которой первичная компетенция распределена между двумя главными органами (напр., между мэром и представительным собранием);

- триалистическая модель, при которой первичная компетенция распределяется между тремя органами (напр., между бургомистром, представительным собранием и т.н. магистратом, т.е. «малым советом»).

Использование управленческих моделей монистического типа означает необходимость жесткого выбора между «всевластьем коллегиального органа» (например, схода) и «всевластьем единоличного органа» (напр. старосты). В современную эпоху возрастающего усложнения социальных связей столь жесткая альтернатива весьма дискуссионная. Тем не менее, англо-американской школе местного самоуправления удалось именно в современную эпоху разработать удовлетворительный вариант управленческой модели монистического типа (т.н. комиссионная модель управления). Но, как правило, концептуальное осмысление и институционализация органов местного самоуправления предполагает применение дуалистической модели управления.

Для систем местного самоуправления большинства стран является характерным разделение местной власти на два основных элемента:

- представительный орган;

- исполнительный орган.

В системе местного самоуправления, построенной по дуалистической модели, может выделяться еще один элемент – главное должностное лицо местного самоуправления. Главное должностное лицо представляет все местное сообщество. Он может избираться всем населением, либо представительным органом власти. У него могут быть широкие и узкие полномочия, самые разные наименования – все зависит от конкретной страны и от того, как в этой стране складывалось самоуправление. Глава самоуправления может быть и главой исполнительной власти, и главой представительного органа, и даже совмещать оба этих поста.

Конкретная форма организации местного самоуправления в государстве или регионе определяется сочетанием ряда факторов:

- наличием и способом формирования представительного и исполнительного органов;

- распределением полномочий между органами местного самоуправления (представительным, исполнительным, контрольным и др.);

- характером взаимодействия между органами местного самоуправления;

- способом вступления в должность и объемом полномочий высшего должностного лица и др.

Общие принципы внутреннего устройства органов местного самоуправления в странах европейского сообщества формулируются в Европейской Хартии местного самоуправления (ст.6, 7) и должны соблюдаться вне зависимости от конкретного вида и модели самоуправления.

Выделяют три базовых принципа устройства самоуправления:

1) структура самоуправления должна соответствовать задачам, решаемым местным сообществом;

2) местное сообщество должно иметь право самостоятельно определять структуру органов самоуправления;

3) работники органов местного самоуправления должны иметь особый статус, отличный от статуса государственного служащего.

**1.2 Представительный орган местного самоуправления**

Представительный орган (совет, собрание, ассамблея, дума и т.п.) призван принимать решения по наиболее важным местным вопросам. Он обычно избирается путем прямых выборов населением соответствующей административно-территориальной единицы.

Депутаты – «непрофессионалы» в сфере муниципального хозяйства и это важно по двум причинам.

Во-первых, поскольку их избирают на определенный срок, это дает некоторую гарантию от коррупции.

Во-вторых, их главная задача – представлять интересы всех слоев населения, большая часть которого, естественно, не является профессионалами в организации хозяйственной деятельности местного сообщества.

Количественный состав представительного органа, как правило, зависит от числа жителей административно-территориальной единицы. Во Франции, например, муниципальные советы могут насчитывать от 9 до 69 членов, в Болгарии – от 9 до 65, Беларуси от 11 до 60, Бельгии – от 5 до 55, Италии – от 15 до 80, Голландии – от 7 до 45, Норвегии – от 13 до 85. В США муниципальные советы обычно малочисленные, в среднем 6–7 человек. В Японии наоборот, состав местных советов довольно многочисленный – от 40 до 120 членов.

Срок полномочий представительных органов может составлять один год (канадские провинции Нью-Брансуик, Онтарио, Саскачеван), два (Боливия, канадские провинции Квебек, Манитоба, Мексика), три (Малави, Швеция, Эстония), четыре (Беларусь, Венгрия, Дания, Норвегия, Польша, Япония), пять (Кипр, Турция) или шесть (Бельгия, Франция, Люксембург) лет. Небольшой срок полномочий совета позволяет электорату осуществлять достаточно строгий контроль за деятельностью своих избранников. Более длительный срок деятельности советов экономичнее с финансовой точки зрения и позволяет его членам не думать постоянно о своем переизбрании.

Формирование представительных органов, как правило, осуществляется путем прямых выборов населением. На выборах могут применяться различные разновидности пропорциональной и мажоритарной избирательных систем. Чаще всего переизбирается весь состав совета, хотя в целях обеспечения преемственности его деятельности возможно переизбрание лишь определенной его части.

Помимо выборных в состав советов могут включаться и назначаемые члены. Например, в Великобритании существует институт назначаемых членов – олдерменов. В настоящее время практика назначения членов советов распространена преимущественно в странах «третьего мира». В ряде стран определенное количество мест резервируется за лицами, выражающими различные социально-экономические интересы (Марокко, Сенегал), а также за женщинами. Места в советах могут резервироваться за представителями отсталых слоев населения.

Основной формой работы местных представительных органов являются сессии. В зависимости от уровня советов национальные законодательства стран устанавливают периодичность созыва очередных сессий. В низовых административно-территориальных единицах они обычно собираются чаще (ежеквартально, ежемесячно), чем в вышестоящих (2-4 раза в год).

Кроме очередных сессий могут созываться и внеочередные, чрезвычайные. На них, как правило, рассматриваются лишь те вопросы, для решения которых они созываются.

Свою организационную структуру представительные органы, как правило, определяют сами. В пределах своей компетенции они могут образовывать комиссии (комитеты), которые бывают постоянными и временными, обязательными и факультативными, а также отраслевыми, функциональными и территориальными.

Постоянные комиссии (комитеты) обычно формируются на первом заседании совета и функционируют или на протяжении всего срока полномочий совета, или какого-либо фиксированного срока (например, одного года, как в Великобритании).

Временные или специализированные комиссии (комитеты) создаются по мере необходимости для решения или изучения какой-либо конкретной проблемы и распускаются после выполнения своей задачи и представления совету соответствующего доклада.

Обязательные комиссии (комитеты) назначаются в соответствии с требованиями законодательства той или иной страны. Так, шведские муниципалитеты должны формировать комитеты по образованию, окружающей среде и охране здоровья, строительству, социальному благосостоянию, а также по выборам. Муниципалитеты Чехии обязаны образовывать лишь финансовый и контрольный комитеты. Формирование большинства комитетов местных советов носит факультативный характер и осуществляется по усмотрению самого совета с учетом возможностей реализовывать те или иные функции.

Отраслевые («вертикальные») комиссии (комитеты) создаются по какому- либо конкретному направлению муниципальной деятельности (здравоохранение, образование и т.п.), в то время, как функциональные («горизонтальные») выполняют обслуживающие функции по отношению к другим комитетам совета и решают комплексные, специальные вопросы (юридический, финансовый и др. комитеты).

Территориальные комиссии (комитеты) объединяют членов совета, избранных от какого-нибудь определенного района и отвечают за его общее развитие. Кроме этого, советы могут создавать различные консультативные комиссии, в состав которых входят не только муниципальные советники, но и представители населения.

Члены комиссий (комитетов), чаще всего, избираются на заседании совета. Но в муниципалитетах некоторых стран практикуется их назначение или формирование состава комитетов по рекомендациям специального комитета по кадрам. Большинство членов комитетов должны быть членами местных советов, хотя порой допускается и кооптация извне. Отдельные комитеты имеют разветвленную структуру подкомитетов, которые более детально рассматривают конкретные проблемы или отдельные их аспекты.

В странах с континентальной моделью местного управления компетенция комитетов чаще всего ограничивается подготовительными и контрольными функциями. В государствах англосаксонского права комиссии могут наделяться и распорядительными функциями.

самоуправление первичный компетенция

**1.3 Исполнительный орган местного самоуправления**

«Непрофессионализм» депутатов заставляет территориальное сообщество формировать различными путями (всеобщим голосованием населения, избирать на сессии, нанимать) исполнительный орган местного самоуправления – орган профессиональных управленцев, способный организовать технически грамотное выполнение заказов населения.

Исполнительный орган (исполком, мэр, бургомистр и др.) является составной частью местного самоуправления, призванный осуществлять повседневное управление местными делами, реализацию решений представительных органов. На исполнительный орган могут быть возложены определенные государственные функции.

В мировой практике существуют различные модели формирования и функционирования исполнительных органов на местах.

**1.3.1 Модель «совет – слабый мэр»**

Используется в некоторых муниципалитетах США, Великобритании, Германии, Австрии, Дании, Чехии, Испании, Венгрии, Италии, Мексики, Египта, Туниса и других стран.

Модель «совет – слабый мэр» предполагает избрание населением представительного органа местного самоуправления – совета, который из своего состав избирает мэра.

Компетенция и полномочия распределены между советом и мэром крайне асимметрично. Реальная власть сосредоточена в выборном совете, который осуществляет управление местными делами в основном через систему отраслевых комитетов. Мэр выполняет лишь оперативно-исполнительные функции, он может предлагать совету принятие тех или иных нормативных актов, а также председательствует в совете. Следует отметить, что «слабый мэр» по необходимости является и «слабым председателем», т.е. в основном является лишь координатором процесса заседания без каких-либо существенных административных полномочий. Муниципальный совет обладает также первичными полномочиями в области местного хозяйства, местных финансов и решает кадровые вопросы.

Совет по своему усмотрению может освободить мэра от занимаемой должности.

Срок полномочий совета часто превышает срок полномочий мэра, причем, число возможных переизбраний одного и того же лица на пост мэра может ограничиваться.

Данная модель организации системы органов местного самоуправления является классическим способом реализации на локальном уровне принципа представительной демократии. С определенными допущениями такую систему можно рассматривать как реализацию принципов парламентской республики на местном уровне.

В рамках рассматриваемой модели местная власть организуется на началах коллегиальности и координации. Принципы единоначалия и субординации ослаблены, поскольку изначально ограничены полномочия их носителя, т.е. мэра.

«Слабость» мэра носит не только институциональный характер, обусловлена не только тем, что он избирается не населением, а членами муниципального совета из своего состава. «Слабый мэр» может избираться и непосредственно населением, но его административные полномочия значительно ограничены.

Среди немногих достоинств данной системы можно назвать:

- прозрачность деятельности и подконтрольность исполнительного органа («слабого мэра») выборному совету;

- не только политическую, но и административную ответственность депутатов совета за положение дел в своем муниципалитете.

К недостаткам следует отнести:

- структурно обусловленную слабость исполнительного органа, фактический вакуум исполнительной власти, поскольку здесь не только общее руководство и контроль за деятельностью исполнительного аппарата, но и оперативное управление по многим вопросам местной жизни сосредоточены в руках представительного органа;

- чрезмерная политизированность, «давление» политических интересов на решение управленческих вопросов и, как следствие, негативное воздействие фракционной борьбы членов совета на эффективность административной работы.

Система «совет – слабый мэр» может относительно успешно работать лишь в условиях небольших сообществ и практически непригодна для крупных муниципалитетов.

**1.3.2 Модель «совет – сильный мэр»**

В крупных муниципалитетах США, Германии, Канады, Японии и ряда других стран мэр избирается непосредственно населением. Это, как правило, определяет его достаточно сильные позиции в системе местного управления.

По мнению ряда исследователей, в частности А.И. Черкасова, данная модель возникла, как реакция на недостатки модели «совет – слабый мэр» и, например, в США стала вытеснять ее, начиная со второй половины XIX в. «Сильный мэр» должен был стать политическим и административным лидером муниципалитета, ответственным за его общий политический курс и разработку программ городского развития.

В рамках модели «совет – сильный мэр» значительно ограничены полномочия выборных должностных лиц в пользу назначаемых мэром специалистов. Первичная компетенция здесь также распределена крайне асимметрично, но уже в пользу исполнительного («сильный мэр») органа. Избираемый населением мэр не может быть освобожден от занимаемой должности советом. Он имеет право вето на решения совета, которое чаще всего может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего. Мэр подготавливает рекомендации в рамках нормотворческой компетенции совета, отвечает за разработку и исполнение муниципального бюджета, единолично назначает и увольняет муниципальных чиновников, распределяет полномочия между муниципальными департаментами, осуществляет их реорганизацию, самостоятельно решает текущие вопросы управления. Являясь политическим лидером муниципалитета, мэр представляет интересы местного сообщества вовне, в отношениях с центральным правительством.

Система «совет – сильный мэр» соответствует условиям крупных муниципалитетов с неоднородным населением, сложность управления которым диктует необходимость концентрации властных полномочий и ответственности в одних руках. Система несет в себе определенные характеристики президентской формы правления, поэтому проецирует на местный уровень как позитивные, так и негативные черты последней.

Среди достоинств рассматриваемой модели следует назвать:

- реализация «сильным мэром» основных административно-управленческих функций на принципах единоначалия и субординации;

- персональная ответственность мэра на всех стадиях управленческой деятельности;

- повышение роли кадрового и профессионального элемента в персональном составе всех подразделений системы местного самоуправления.

Недостатки данной модели по необходимости являются продолжением ее достоинств. Здесь следует выделить следующие структурные слабости:

- совмещение в единоличном исполнительном органе политических и административных функций, что предполагает – мэр должен быть одновременно и хорошим политическим лидером, и умелым, компетентным администратором, однако эти качества далеко не всегда могут быть совмещены в одном человеке;

- в связи с тем, что легитимность и совета, и мэра одна и та же (оба органа избираются непосредственно населением), между ними может возникнуть конкуренция, в условиях которой оба органа будут тратить свою энергию (и, следовательно, деньги налогоплательщиков) на политическую междоусобицу, а не на решение насущных проблем соответствующего территориального сообщества;

- «сильный мэр», независимо от субъективных характеристик, от его личных и деловых качеств, аккумулирует особую власть, непрозрачную и неподконтрольную ни представительному органу, ни местному населению. Другими словами, человек – в принципе непригодный как управленец в любой другой модели – в системе «сильный мэр – совет» может по инерции удерживать власть, аккумулированную его предшественниками. Отсюда, некомпетентность «сильного мэра» как администратора может отчасти быть компенсирована политическими ресурсами самой должности.

Две, рассматриваемые выше системы «мэр – совет», носят в определенной степени схематический характер и в чистом виде встречаются не часто. На практике глава исполнительной власти может занимать промежуточное положение между «сильным» и «слабым» и действовать по-разному в зависимости от конкретной ситуации, сложившихся традиций, расстановки политических сил.

В политическом плане система «мэр – совет» с «сильным» мэром утверждает приоритет исполнительной власти, со «слабым» мэром – приоритет представительной власти.

**1.3.3 Модель «совет – управляющий»**

Эта модель организации местного самоуправления применяется во многих городах США, Канады, Германии, Финляндии, Норвегии, Швеции, Ирландии, Великобритании, Израиля, Панамы.

Модель «совет-управляющий» предполагает, что мэр избирается советом, но не обладает реальной властью. Он председательствует в совете, выполняет церемониальные, представительские функции.

Вся полнота исполнительной власти сосредотачивается в руках управляющего, имеющего профессиональную подготовку и не являющегося представителем какой-либо партии. Он подбирается специальной комиссией, которая формируется советом и им же нанимается по контракту на определенный срок. Управляющий выполняет функции во многом аналогичные функциям «сильного мэра». Он руководит местной администрацией, назначает и смещает чиновников, ведет оперативные дела, координирует финансы, деятельность различных муниципальных служб, дает рекомендации совету. Совет обычно слабо направляет и контролирует действия управляющего.

К достоинствам этой системы следует отнести:

- высокий профессионализм администрации, поскольку управляющий, будучи профессиональным менеджером, старается подбирать своих сотрудников на основе не политических, а деловых качеств;

- сознательное стремление при любых обстоятельствах отделять управление от политики;

- принципиальная возможность использовать институт мэра в качестве инструмента политического арбитража при возникновении разногласий между советом, с одной стороны, и управляющим, с другой.

К недостаткам этой системы следует отнести:

- технократическую природу модели «совет – управляющий», вследствие чего она малопригодна для муниципалитетов с острыми этническими, социальными и экономическими проблемами;

- практическую нелигитимность управляющего и тем более его ближайших сотрудников – технократов, которые неподотчетны населению. Это обстоятельство значительно ослабляет позиции управляющего как в отношении совета, так и в отношении «церемониального мэра».

Свою эффективность система «совет – управляющий» продемонстрировала в условиях муниципальных образований, не имеющих сложных социально-политических проблем, с достаточно высоким уровнем дохода и образования большинства жителей.

**1.3.4 Комиссионная система местного самоуправления**

Комиссионная система местного самоуправления действует в ряде небольших городов США. Согласно ей население избирает небольшой (3–5 чел.) «совет комиссионеров», каждый, из членов которого возглавляет определенную отрасль местного самоуправления, а все вместе решают общие дела. Члены комиссий одновременно выполняют функции и представительного, и исполнительного органов, решают задачи нормоустанавливающего порядка в муниципальном совете и выступают, как главы подразделений в системе исполнительного аппарата местного самоуправления. В этом случае пост мэра не предусмотрен, а если имеется, то мэром является один из комиссионеров и выполняет чисто церемониальные функции.

С исторической точки зрения данная система интересна тем, что она имеет чисто эмпирическое, а не теоретическое происхождение. Как отмечает А.И. Черкасов, впервые данная система была введена в г. Галвестон (штат Техас) в самом начале XX в. после того, как город постигло сильное наводнение, вызванное мощным ураганом. С преодолением последствий стихийного бедствия система «слабый мэр – совет», функционировавшая в то время в Галвестоне, не справилась. Сложившаяся ситуация побудила группу видных жителей города, преимущественно бизнесменов, образовать новое городское правительство (в форме совета комиссионеров) и возгла­вить работы по преодолению последствий стихийного бедствия.

По свидетельству А.И. Черкасова, приблизительно 1/3 городов в США с комиссионной формой местного управления функционирует в штате Алабама. Совет комиссионеров здесь состоит из трех членов. Обязанности обычно распределяются следующим образом: первый курирует вопросы общественной безопасности, второй – административные вопросы (включая финансы и коммунальные услуги), а третий член отвечает за общественные работы.

Достоинства этой системы:

- компактность органа управления (3-5 человек);

- экономичное совмещение в одном институте функций представительного и исполнительного органа;

- высокий уровень специализации комиссионеров.

- Среди недостатков следует отметить:

- «круговую поруку» комиссионеров;

- отсутствие единого органа общей компетенции;

- недостаток профессионализма и квалификации комиссионеров, которые, будучи профессиональными политиками, редко являлись хорошими администраторами.

Как показала практика, эта система малоэффективна, не позволяет провести в жизнь принцип разграничения компетенции представительной и исполнительной власти, обеспечить действенный контроль за работой департаментов, ограничивает координацию их деятельности. Отсутствие единого руководства приводит к разнобою в управлении муниципалитетом.

**1.3.5 Другие модели**

В отдельных странах способ избрания исполнительного органа (советом или населением) зависит от количества жителей соответствующего территориального подразделения. В Венгрии, например, главы местных администраций – бургомистры избираются представительными органами в административно - территориальных единицах с населением более 10 тысяч человек, а в остальных – населением.

Единоличный исполнительный орган может не избираться, а назначаться сверху. Такая практика достаточно распространена в странах «третьего мира», где этот процесс носит весьма авторитарный характер, и конкретные назначения определяются исключительно усмотрением центральных властей. Из европейских государств практику назначения мэра (бургомистра) используют страны Бенилюкса.

Особенность института управляющего в Ирландии заключается в том, что, считаясь муниципальным чиновником, он назначается не местным советом, а специальной правительственной комиссией.

Местные советы могут избирать из своего состава не только единоличные, но и коллегиальные исполнительные органы. Такая практика существует в некоторых муниципалитетах Италии, Канады, Финляндии, Кубы. Гораздо реже коллегиальный исполнительный орган избирается населением, как это происходит в Португалии.

В системе местного самоуправления – в отличие от высших эшелонов власти – акцент во всех странах мира делается не столько на «разделение ветвей власти», сколько на их взаимодополнение, не только на понимание ими общего курса, но и на единство действий.

**Список использованных источников**

1. Сидорчук В.К. Организация местного самоуправления. Мн.: «Амалфея», 2002.

2. Приходько Ф.С. Местное самоуправление как институт власти / Приходько Ф.С. – Горки, 1998.

3. Мельников А.П. Местное самоуправление: Учебное пособие. – Мн.: РИВШ БГУ, 2000.

4. Черкасов А.И. Местное самоуправление: зарубежный опыт. // Проблемы местного самоуправления. – 2002. -№3. – С. 75-93.

5. Лозовик Н.И. Местное управление и самоуправление [Текст]: Курс лекций / Н.И. Лозовик – Мн., 2005. – 281с

6. Осмоловский В.В. Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь. – Мн., 1999.