

УДК 342.571

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ
И НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ****А.С. РУДИС***(Представлено: канд. юрид. наук Е.Н. ЯРМОЦ)*

Исследуются особенности института представительства. Определяются характерные черты органа местного самоуправления. Рассматриваются способы формирования, сроки полномочий, порядок работы представительных органов в Республике Беларусь и некоторых зарубежных государствах.

Институт представительства сложился исторически как способ принятия решений представителями от жителей определенной административно-территориальной единицы. Представительный орган муниципального образования является элементом системы органов местного самоуправления, который в наиболее полной мере реализует репрезентативные муниципальные функции благодаря своей выборности, коллегиальности и специфике возлагаемых на него полномочий [3, с. 217]. Таким образом, представительный орган самоуправления – орган, избранный населением и представляющий его интересы на определенной территории [1, с. 111]. Представительные органы отличаются наибольшей степенью демократизма, имеют наиболее тесную связь с избирателями [4, с. 217].

В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления 1985 г. право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, выбранных путем свободного тайного, равного, прямого и всеобщего голосования [5].

Можно выделить характерные черты представительного органа местного самоуправления:

– представительный орган местного самоуправления является обязательным и создается в установленном законодательством порядке;

– в зарубежных странах представительный орган местного самоуправления не входит в систему органов государственной власти и это является гарантией невмешательства государства в его деятельность. В законодательстве Республики Беларусь закреплено, что Советы являются представительными органами государственной власти, таким образом получается, что самоуправление по своей природе государственное и реализуют его также государственные органы, которые призваны обеспечивать единство власти. Эта особенность нашего местного самоуправления отличает его от иных форм реализации местного самоуправления в зарубежных странах.

– так как представительный орган местного самоуправления не создается никакими другими органами, то он является первичным;

– полномочия представительного органа местного самоуправления распространяются только в границах административно-территориальной единицы, на которой он проводит свою деятельность;

– законодательством закреплена компетенция данного органа и круг вопросов, который он полномочен решать;

– данный орган является коллегиальным, осуществляет свою деятельность в форме сессий, имеет право принимать решения;

– вышестоящему представительному органу подконтрольна деятельность всех нижестоящих органов и должностных лиц местного самоуправления, так же ему подотчетен председатель данного органа.

Имеется ряд концепций, определяющих роль депутата и взаимодействие его с представительным органом и избирателями:

– депутат является представителем избирателей своего округа и защищает их интересы (императивный мандат);

– депутат является представителем своей партии и призван защищать ее интересы в данном представительном органе (партийный мандат);

– депутат в своей деятельности руководствуется только законом и совестью и формально не зависит от своих избирателей (свободный мандат) [1, с. 111].

Для нашего государства характерна первая концепция взаимодействия депутата с представительным органом и избирателем, депутат представляет интересы своей административно-территориальной единицы и защищает интересы ее жителей.

Способы формирования представительных органов местного самоуправления и их взаимодействие с населением может быть различным. Чаще всего представительные органы местного самоуправления обычно избираются прямым голосованием, чаще всего по мажоритарной системе, то есть голосование проводится индивидуально за конкретных лиц (депутатов местных органов) [2, с. 31]. Избрание де-

путатов по мажоритарной системе производится и в Республике Беларусь. В мировой практике представительные органы избираются и по пропорциональной избирательной системе, например, в Швеции [1, с. 111].

Срок полномочий избираемых представительных органов различен: от одного года до шести лет [2, с. 31]. В законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» установлен срок избрания Советов – четыре года. Например, во Франции генеральные советы избираются на шесть лет и каждые три года они половину обновляются [2, с. 32].

В зарубежных странах представительные органы местного самоуправления, как правило, однопалатные, как и у нас в Республике Беларусь, однако в некоторых случаях бывают и двухпалатные, как в парламентах. Например, муниципальное собрание Нью-Йорка состоит из двух палат [2, с. 32]. Двухпалатность собрания Нью-Йорка обусловлена тем, что данный город имеет огромное население и на местном уровне происходит решение многих важных вопросов, а также представительным органом выполняются законодательные функции. Также необходимо представить в данном органе большое количество людей от разных районов и кварталов. Однако для Республики Беларусь не имеет смысла двухпалатный представительный орган, так как административно-территориальная единица на которой действует соответствующий представительный орган небольшая и однопалатный орган справляется с представлением интересов населения.

Как правило, представительные органы собираются на сессиях, местные Советы в Республике Беларусь созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Например, совет графства в Англии и Уэльсе собирается один раз в квартал, а генеральный совет во Франции собирается всего два раза в год [2, с. 32].

Численность представительного органа самоуправления как правило зависит от размеров административно-территориальной единицы и количества населения проживающего на ней [1, с. 111].

Как уже выше говорилось, сессия местных Советов занимает главное место среди организационно-правовых форм работы. Сессия – общее собрание депутатов, на котором решаются все вопросы, отнесенные законодательством к компетенции данного Совета [1, с. 112]. Чтобы избранный Совет смог провести первую сессию и начать работать достаточно, чтобы было избрано более пятидесяти процентов от общего числа депутатов Совета. Для правомочности сессий совета необходимо участие в ней не менее двух третей от избранных депутатов.

Совет самостоятельно образует органы, входящие в его состав. Такими образованиями являются Президиумы областного и базового уровня, постоянные комиссии. В соответствии с Законом о местном самоуправлении в состав президиума входит председатель Совета, его заместитель, председатели постоянных комиссий Совета. Образование постоянных комиссий не является новеллой нашего законодательства, постоянные и временные комиссии образуются и в представительных органах зарубежных стран, где они функционируют по отраслевому признаку, например, комиссии по делам просвещения, культуры, охране окружающей среды. Постоянные комиссии Совета выступают важной организационно-правовой формой работы Совета. Через них депутаты привлекаются к выработке решений, организации из исполнения, контролю за работой исполнительного аппарата [1, с. 113]. Так как Совет состоит из депутатов, то соответствующая его деятельность напрямую зависит от них, от их компетентности, гражданской позиции.

Таким образом, представительный орган местного самоуправления является самым значимым органом, так как его деятельность основывается на доверии населения соответствующий административно-территориальной единицы. Данный орган должен обладать свойством легитимности, поскольку представляет интересы населения, проживающего на соответствующей административно-территориальной единице. В это связи представляется целесообразным исключить из системы государственных органов органы местного самоуправления и рассматривать их как автономные образования, действующие в пределах предоставленных им законом полномочий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Астафичев, П.А. Система органов местного самоуправления как объект правового регулирования в муниципальном праве современной России / П.А. Астафичев // Научные ведомости. Вып. 14, Философия. Социология. Право. – 2010. – № 20. – С. 155–161.
2. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.]; под науч. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Тоник, 2007. – 416 с.
3. Белорусская юридическая энциклопедия : в 4 т. Т. 3 : П–С / Белорус. гос. ун-т, юрид. фак. ; редкол.: С. А. Балашенко (пред. редкол.) [и др.]. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2011. – 623 с.
4. Европейская хартия местного самоуправления от 10 окт. 1985 г., № 122 [Электронный ресурс] / Петербург. правовой портал. – СПб., 1997. – Режим доступа: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=15014>. – Дата доступа: 13.10.2015.
5. Фененко, Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.Ф. Фененко. – М. : МГИМО–Университет, 2004. – 401 с.