

2. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под научн. ред. Н.Ю. Шведовой – Москва, 1997. – 306 с.
3. Служебное право : учебник / Ю.Н. Стариков – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
4. Бахрах, Д.Н. Административное право : учеб. для вузов. – М., 1996. – 355 с.
5. Батычко, В. Муниципальная служба : конспект лекций [Электронный ресурс] / В. Батычко // Муниципальное право. – Режим доступа: [http://www.aup.ru/books/m234/7\\_1.htm](http://www.aup.ru/books/m234/7_1.htm). – Дата доступа: 02.09.2015.
6. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001. – 435 с.

УДК 342.571

## ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА В РАЗЛИЧНЫХ СИСТЕМАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А.С. РУДИС

(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)

*Исследуются особенности правового статуса главы муниципального образования. На примерах Соединенных Штатов Америки, Франции, Германии и Республики Беларусь рассматривается специфика полномочий, порядка избрания и смещения с должности глав муниципальных образований. Освещается вопрос о правовом положении местных Советов депутатов Республики Беларусь, особенностях правового статуса председателя Совета депутатов.*

Глава муниципального образования – это высшее должностное лицо самоуправляющейся единицы, наделенное уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Он является обладателем организационно-распорядительных или исполнительно-распорядительных полномочий (если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию) по организации деятельности представительного органа или по решению вопросов местного значения. В структуре любой модели муниципальной власти глава самоуправляющейся территории играет ведущую роль. Такое высокое положение главы гарантируется ему законом, который устанавливает его полномочия, и поддерживается общественным мнением, всегда склонным персонифицировать власть.

В разных странах глава муниципального образования называется по-разному: во Франции – мэром, префектом; в Федеративной Республике Германия в зависимости от типа общин муниципального образования – бургомистр, обер-бургомистр; в США – мэр, управляющий (менеджер); в Великобритании – председатель, мэр, главный администратор, лорд.

В Федеративной Республике Германия глава муниципального образования избирается населением путем прямых всеобщих выборов. В этой стране очень развито делегирование полномочий исполнительной власти. Практически во всех случаях делегирование происходит в пользу главы исполнительной власти, соответственно, совет общины не имеет никакого отношения к выполнению этих полномочий и контролю за ними. Можно привести следующие примеры делегированных полномочий: ведение статистики, организация выборов, осуществление контроля за пребыванием иностранцев, управление дорожным движением, контроль за состоянием гигиены и ветеринарии, контроль за качеством продовольственных товаров, санитарный контроль за ресторанами и барами [1]. Бургомистры могут быть отстранены от должности одним из двух способов: политическим путем – посредством отзыва избирателями либо выражения вотума недоверия представительным органом. А также в порядке дисциплинарного производства, проведенного органом государственного надзора за местным самоуправлением в связи с возбуждением или завершением уголовного преследования. В дополнение к выше названным способам законодательство ряда федеральных земель предусматривает для исключительных случаев в качестве крайней меры (*ultima ratio*) отстранение бургомистра как меру государственного надзора.

Более чем в 50 % городов США система органов власти построена на основе модели «Совет-мэр» [2]. При данной модели мэр избирается путем прямых выборов, чаще всего сроком на 4–5 лет. Он имеет право обращаться с посланиями к муниципальному Совету, определяя содержание местного нормотворчества, вправе присутствовать на заседаниях Совета и выдвигать свои предложения по решению тех или иных проблем. Большинство мэров обладает правом вето, которое является эффективным средством проведения определенной политики [2]. Известны случаи, когда лишь угроза применения вето заставляла муниципальный Совет прислушиваться к мнению мэра по спорному вопросу и даже не ставить его на голосование. Также, к функциям мэра относится обеспечение законности и правопорядка на территории муниципалитета. Если формальные полномочия мэра в этой сфере и не предусмотрены, традиционно мэр осуществляет контроль за деятельностью местной полиции. В некоторых муниципалитетах мэр обладает правом освобождать от ответственности за нарушения местных нормативных актов (но не законов штата) [2]. Практически мэр в системе отношений с муниципальным Советом является более сильной фигу-

рой. В результате муниципальный Совет крайне редко претендует на проведение политики, независимой от мэра.

Значительную популярность в США набирает система местного управления, при которой муниципальный Совет (избираемый, как и в других случаях, населением) назначает - т.е., фактически, нанимает – менеджера (управляющего). Менеджер возглавляет муниципальный аппарат и во многом определяет кадровую политику в отделах и службах исполнительного органа муниципального управления. Работает он на основании контракта, заключаемого с муниципальным Советом.

Основные обязанности менеджера заключаются в следующем: 1) координация и контроль за деятельностью всех отделов и управлений, назначение их руководителей; 2) подготовка и представление на утверждение Совета годового бюджета муниципалитета; 3) контроль за исполнением решений Совета [2]. Помимо этого, Совет может всегда уволить менеджера, если признает его работу неудовлетворительной или же по другой причине, которую сочтет убедительной.

Модель местного управления «Совет-менеджер» продемонстрировала на практике свою жизнеспособность. Даже в графствах, организационная структура которых в США является одним из самых архаичных институтов местного управления, начинает вводиться должность менеджера. Причем в ряде из них предусмотрено право жителей графства отказать в увольнении менеджера, несмотря на такое решение местного Совета. И наоборот, может быть отозван член Совета графства, проголосовавший за увольнение менеджера, если большинство жителей считает увольнение несправедливым [2].

Во Франции местное самоуправление возглавляет мэр. Он и его заместители избираются коммунальным советом в ходе тайных мажоритарных выборов. Мэром может быть избран гражданин Франции не моложе 21 года. Несмотря на то, что процедура выборов мэра прописана в уставе коммуны, на практике дело обстоит иначе – избиратели заранее знают, кто будет мэром, так как именно его фамилия стоит первой в победившем списке, и он является лидером своей команды. Учитывая, что победивший список получает  $n$  мест в органах местного самоуправления, то выбор мэра предрешен [3]. Такова традиция, и она неукоснительно исполняется, хотя и не упоминается в законодательстве.

Мэры коммун исполняют следующие обязанности: председательствуют на заседаниях коммунального совета; исполняют его постановления; руководят коммунальным хозяйством, устанавливают контакты с частным сектором; руководят полицией (в небольших коммунах); назначают тех должностных лиц коммунальной администрации, которые работают по найму [4]. Также в обязанности мэра входит выдача разрешений на землепользование, строительство, снос и производство работ в соответствии с градостроительными планами, утвержденными Советом. Мэр держит в своих руках все нити экономической жизни коммуны: имеет дело с руководителями предприятий; осуществляет финансовые полномочия (подготовка и исполнение бюджета) [3].

В случае нарушения мэром своих полномочий или допущения им грубых проступков, министр внутренних дел по представлению префекта может приостановить его деятельность на срок до 1-го месяца. Указом Президента, одобренным Советом Министров, мэр может быть отправлен в отставку.

В Республике Беларусь местное самоуправление осуществляется в том числе через местные Советы депутатов (далее – Советы), которые избираются местным населением (гражданами соответствующей административно-территориальной единицы) [5]. В соответствии со ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» советы являются представительными государственными органами, создаваемыми в установленном законодательством порядке на территории соответствующих административно-территориальных единиц, и основным звеном системы местного самоуправления [5]. В отличие от мировой практики у нас закреплён государственный статус местных Советов. Отсюда вытекает единство государственных и местных функций. Главой муниципального образования у нас является председатель Советов депутатов, который избирается из числа депутатов на сессии соответствующего Совета путем тайного голосования. Кандидатуры на должности председателей областных Советов вносятся депутатами соответствующих Советов, а на должности иных Советов – депутатами соответствующих Советов и председателя соответствующих вышестоящих Советов [5]. В таком же порядке вносятся предложения об освобождения председателей Советов от занимаемой должности. Председатель считается избранным, если за него проголосовало более половины от числа депутатов соответствующего Совета. Председатель может быть отстранен от должности только Советом [6, с. 105].

Местные исполнительные комитеты являются представителями центральной власти на местах и подотчетны местным Советам депутатов только по вопросам, относящимся к компетенции этих Советов. По всем иным вопросам – подотчетны и подконтрольны Президенту, Правительству. [6, с. 106]. Возглавляет местные исполнительные комитеты председатель. Исторически сложилось, что в Республике Беларусь председателя исполкома называют в народе мэром или губернатором, что не отражает его реального положения, ведь он не избирается народом, а назначается на должность Президентом Республики Беларусь, следовательно, он не является представителем и выразителем воли и интересов местного населения. Исходя из сложившейся ситуации в нашей стране, необходимо произвести реформу местного само-

управления для того, чтобы оно по своим функциям соответствовало названию. Однако чтобы глава местного самоуправления в Республике Беларусь стал избранником народа, необходимо произвести реформу всего местного самоуправления. Для этого необходимо произвести децентрализацию власти, т.е. передать определенный объем властных полномочий от государственных органов местным выборным органам и наделить их необходимыми правами, обязанностями и ресурсами.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Старцевич, Я. Германская система местного управления [Электронный ресурс] : курс лекций / Я. Старцевич // Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – Режим доступа: [http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat\\_rab/book/GMU\\_zar\\_Startsev/49359.htm](http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49359.htm). – Дата доступа: 13.04.2015.
2. Старцевич, Я. Американская система [Электронный ресурс] : курс лекций / Я. Старцевич // Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – Режим доступа: [http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat\\_rab/book/GMU\\_zar\\_Startsev/49357.htm](http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49357.htm). – Дата доступа: 10.04.2015.
3. Новоженова, И. Мэр в политической культуре Франции [Электронный ресурс] / И. Новоженова. – Режим доступа: [http://www.treeland.ru/article/luxterra/ceru/civl/mer\\_v\\_politi4eckoi\\_kulture\\_francii.htm](http://www.treeland.ru/article/luxterra/ceru/civl/mer_v_politi4eckoi_kulture_francii.htm) - Дата доступа: 14.04.2015.
4. Старцевич, Я. Романская система [Электронный ресурс] : курс лекций / Я. Старцевич // Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – Режим доступа: [http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat\\_rab/book/GMU\\_zar\\_Startsev/49358.htm](http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49358.htm). – Дата доступа: 20.04.2015.
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 декабря 2014 г. № 229-З // Эталон 6.0 – Беларусь / Нац. Центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
6. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.] ; под науч. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Тонпик, 2007. – 319 с.

#### УДК 342

### ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**З.А. СЕРГЕЕВА**

*(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)*

*Рассматриваются основные принципы Европейской Хартии местного самоуправления, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость органов местного самоуправления. Обосновывается необходимость присоединения Республики Беларусь к данному международному договору.*

5 мая 1949 года была создана европейская межправительственная политическая организация – Совет Европы, объединяющая в настоящее время 47 государств, с демократической формой правления. Задачами такой организации стали «защита и укрепление демократических начал и содействие реализации прав человека» [4, с. 21]. Среди прав и свобод человека, которые отстаивает Совет Европы, большое значение уделяется вопросу местного самоуправления.

Так, одним из главных источников муниципального права европейских стран является Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985 года в Страсбурге (далее – Хартия). В ней изложены понятие и базовые принципы местного самоуправления, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость соответствующих органов [6]. Этот документ подписан и ратифицирован 44 из 47 государств-членов Совета Европы [7], однако Республика Беларусь не входит в состав данной организации, и не подписала Хартию, соответственно, она не обязана её выполнять.

Как отмечено в преамбуле Хартии, местное самоуправление является «одной из главных основ любого демократического строя», а «право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами-членами Совета Европы» [1]. Наделение органов местного самоуправления реальными полномочиями обеспечивает эффективное разрешение проблем населения, проживающего на соответствующей территории. Без наличия в государстве самостоятельно действующей в рамках закона местной власти нельзя говорить о формировании демократического правового государства, о гарантиях прав и свобод граждан, а также о других общепризнанных мировым сообществом общечеловеческих ценностях.

Таким образом, согласно ст. 2 ч. I Европейской Хартии 1985 года во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства должен быть признан принцип местного самоуправления (децентрализации власти) [1]. К сожалению, в Конституции Республики Беларусь, как и в Законе о мест-