

**Учреждение образования «Гомельский государственный
университет имени Франциска Скорины»**

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ
по теме «СУЩНОСТЬ, ФОРМЫ И ФУНКЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ»
по дисциплине «Государственное и местное управление»
для студентов специальности
«Государственное управление»

Автор-составитель:
Геврасёва А. П., к.э.н., доцент

Гомель 2015

ТЕМА 14 Сущность, формы и функции местного самоуправления

- 1. Предпосылки возникновения и ранние формы местного управления и самоуправления.**
- 2. Современные подходы к объяснению сущности местного управления и самоуправления.**
- 3. Субъект и объект местного управления и самоуправления.**
- 4. Цели, задачи и функции местного управления и самоуправления.**

1. Предпосылки возникновения и ранние формы местного управления и самоуправления.

Термин «самоуправление» в общедоступном смысле означает, что люди сами управляют собой. Исторически местное самоуправление существовало еще *в догосударственный период* развития человеческого общества. Люди сами управляли своей социальной и производственной деятельностью. Его считают первой предпосылкой возникновения местного самоуправления, получившей название «первобытная демократия».

Другой важнейшей предпосылкой возникновения самоуправления является *социально-политическая активность населения, его участие в управлении экономикой и общественной жизнью*. Речь идет о так называемом общественном самоуправлении, которое есть проявление активной жизненной позиции граждан в процессе демократических преобразований в обществе. На принципах самоуправления, в частности, действуют различные политические партии и общественные объединения (профсоюзы и общества; организации ветеранов, молодежи, женщин и др.). Их самостоятельность ограничивается лишь требованием законности.

Широко распространенными формами общественной самоорганизации граждан по месту жительства являются комитеты, сформированные на части территории отдельной административно-территориальной единицы, которые получили название *органов территориального общественного самоуправления (ТОС)* (домовые и уличные комитеты самоуправления или комитеты общественного самоуправления микрорайонов). Однако органы ТОС не обладают статусом органов местной власти.

Третьей предпосылкой возникновения самоуправления является *реализация общих (публичных) интересов, затрагивающих все местное сообщество и связанных с удовлетворением потребностей, которые эффективнее осуществлять сообща либо вообще невозможно осуществить в частном порядке* (развитие инженерной инфраструктуры, системы дорог, улиц и мостов; обеспечение водоснабжения и канализации; уборка мусора, освещение и отопление домов и т. д.). Эти вопросы относятся к компетенции *местного или территориального самоуправления*, которое представляет собой совместную деятельность людей, направленную на создание нормальных

условий жизни, обеспечение комплексного социально-экономического развития территории, сохранение и воспроизводство окружающей среды.

Первые организационные ростки местного самоуправления относятся к *муниципалитетам республиканской эпохи Древнего Рима*. Муниципалитет в переводе с латинского *municipium* означает «брат, бремя, тяжесть». В *Европе* самоуправляющиеся общины и города существовали уже в раннем средневековье. Самоуправляющиеся общины были характерны для сельской местности и создавались для совместного ведения хозяйственной деятельности частными владельцами (выпас скота, лесо- и водопользование и т. п.). Самоуправление в городах строилось на объединении граждан определенных профессий (ремесленников, купцов).

У *восточных славян в эпоху средневековья* одной из форм местного самоуправления был *народный сход (вече)*. Вече обладало широкими властными полномочиями: выбирало и изгоняло князя, решало вопросы войны и мира, распределения повинностей и податей, организации ополчения и обороны города, заключения и прекращения внешних договоров и соглашений, в особых случаях осуществляло правосудие.

Развиваясь и приспособляясь к новым социально-экономическим и политическим условиям, вечевая форма правления была вытеснена более современной формой самоуправления, организованной на основе *магдебургского права*, которое представляло собой совокупность предписаний, регулирующих жизнедеятельность городов и поселений. Обладание Магдебургским правом обеспечивало горожанам равенство юридического статуса с представителями иных сословий, освобождало от государственной юрисдикции наместников центральной власти (воевод и старост), предоставляло свободу выбора профессии и рода занятий, гарантировало личную свободу и участие в осуществлении власти через выборы и возлагало равную ответственность перед законом. Впервые в Европе такие права получил восточно-германский город Магдебург в XIII веке, откуда и берет свое начало термин «магдебургское право». До вхождения в состав Российской империи на этнических землях Беларуси функционировало около 120 свободных магдебургских поселений (Брест, Высокое, Гродно, Минск, Полоцк, Слуцк и др.).

Важной формой развития общественного управления явилось *сословное управление*, которое было характерно для *славянских народов*. Так, например, в центральной части царской России и некоторых ее землях были развиты крестьянское, мещанское и дворянское самоуправление как формы общественного управления.

Организационные и правовые *начала современных муниципальных систем* были положены в ходе реформ управления в начале XIX в. Их основой явились *философские идеи буржуазного либерализма*, согласно которым самоуправляющиеся сообщества являются основой свободного демократического государства. Местное самоуправление как принцип политической организации и государственного устройства был обоснован в трудах *Л. Штайна, А. Токвиля, Р. Гнейста, П. Лабанда* и отражен в прусском *По-*

ложении о правах городов 1808 г. Сам термин «самоуправление» в законодательстве впервые был применен *в Германии в прусском регламенте общин.*

В *Российской империи* начало становлению местного самоуправления положил подписанный 1 января 1864 г. Александром II Указ Правительствующему Сенату о введении губернских и уездных земских учреждений в России, в ведение которых была передана часть задач решаемых государственными органами. В качестве представительных органов функционировали *земские собрания*, а исполнительными органами выступали *земские управы*. Ими осуществлялся сбор государственных налогов и расчеты с казной, а также правосудие через земские суды.

После 1917 года на смену земствам пришла *система Советов*, которая формировалась из числа рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Система местных органов власти в советский период сложилась как однопартийная с централизованной системой управления, что вступало в противоречие с процессами демократизации общественной жизни и препятствовало развитию самоуправления.

В Европе развитие рыночных отношений способствовало либерализации экономики и укреплению таких политических институтов, как многопартийность и парламентаризм. На местном уровне это вело к образованию муниципальных структур, которые сегодня являются необходимым атрибутом демократического правового государства. В *1985 году Советом Европы была принята Европейская хартия местного самоуправления*, согласно которой местное самоуправление является частью демократического конституционного строя, т. е. принцип местного самоуправления должен быть закреплён в законодательстве и, прежде всего, в конституции современного европейского государства.

15 марта 1994 г. была принята Конституция Республики Беларусь как суверенного государства, в которой содержится раздел V «Местное управление и самоуправление», отражающий основные принципы формирования «вертикали власти», которые учитывают как международный, так и отечественный опыт организации и функционирования местного управления и самоуправления.

2. Современные подходы к объяснению сущности местного управления и самоуправления.

Проблемы местного самоуправления на протяжении многих лет находятся в центре внимания отечественных ученых и специалистов в области государственного управления. Более глубоко они исследованы в России, где во второй половине XIX в. - начале XX в. местное самоуправление рассматривалось учеными как коллективная деятельность общины по решению вопросов локального значения.

Так, например, **М. А. Курчинский** полагал, что местное самоуправление представляет собой заведование всеми местными нуждами самим обществом.

По мнению **В. В. Погосского**, местное самоуправление есть управление через лиц, избранных населением.

А. И. Васильчиков называл самоуправлением такой порядок управления, при котором местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями - земскими обывателями.

Большой вклад в развитие теории местного самоуправления внесли представители западной научной мысли XIX-XX вв. - **А. Токвиль, Р. Гнейст, Л. Штайн, П. Лабанд**. По их мнению, местное самоуправление представляет одну из форм государственного управления. Подобной точки зрения придерживались и некоторые российские ученые - **В. Л. Безобразов, Н. М. Коркунов** и др. Они рассматривали местное самоуправление как составную часть государственного управления, осуществляемую местными жителями.

К. Маркс, в свою очередь, считал, что самоуправление - это «народ, действующий сам и для самого себя», он «распоряжается сам и в своих интересах своей собственной общественной жизнью».

Сегодня местное самоуправление рассматривается, в первую очередь, как самостоятельная, инициативная деятельность населения, имеющая целью удовлетворить свои нужды и интересы. В то же время в научной литературе даются различные определения местного самоуправления, что связано с различным пониманием авторами места и роли местного самоуправления в системе государственного управления.

Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» определяет **местное самоуправление как 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 материальной базы и привлеченных средств**.

В декларации о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества независимых государств (СНГ), принятой Межпарламентской Ассамблеей государств-участников содружества 29 октября 1994 года, под **местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства**.

В Европейской Хартии местного самоуправления, под **местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государствен-**

ных дел и управлять ею, действуя в рамках закона и под свою ответственность в интересах населения.

3. Субъект и объект местного управления и самоуправления.

Особенностью системы местного самоуправления является совпадение субъекта и объекта управления. *То есть, граждане, составляющие территориальное сообщество, выступают одновременно и как субъект, и как объект местного самоуправления.*

В качестве **объекта и субъекта местного самоуправления** выступает **местное сообщество** или **граждане, проживающие на определенной территории**. При этом управляющее воздействие органов местного самоуправления направлено не на самих граждан, а на природно-географическую среду их проживания, градообразующую базу занимаемой ими территории и ее жизнеобеспечивающую систему.

Природно-географическая среда - это земля и другие природные ресурсы, которые составляют основу жизнедеятельности населения, проживающего на данной территории. *В Беларуси территорией административно-территориальной единицы являются все земли в ее границах, независимо от формы собственности и целевого назначения, а также другие земли, необходимые для развития данной территории.*

Градообразующая база в соответствии с отраслевой направленностью может быть нескольких **типов**:

- **промышленной** (крупные промышленные предприятия, расположенные на конкретной территории);
- **сельско-хозяйственной** (предприятия, производящие и перерабатывающие сельхозпродукцию);
- **научно-образовательной** (научно-производственные и учебные заведения);
- **транспортной** (объекты транспортной инфраструктуры);
- **рекреационной** (объекты, обеспечивающие сохранение ассимиляционного потенциала территории и ее природно-климатических условий) и др.

Жизнеобеспечивающая система, как объект управляющего воздействия является, по сути, **коммунальным хозяйством**, которое представляет собой комплекс расположенных на территории административно-территориальной единицы предприятий, учреждений и организаций, призванных удовлетворять различные потребности населения, а также потребности промышленных предприятий. *В состав коммунального хозяйства входят жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), предприятия бытового обслуживания, строительная промышленность, предприятия торговли и общественного питания, учреждения здравоохранения, культуры и т. д. При этом ведущая роль в коммунальном хозяйстве принадлежит ЖКХ, которое обладает специфическими особенностями производственной и эконо-*

мико-организационной деятельности, связанными с характером технологии производства, реализации и потребления его продукции (услуг).

4. Цели, задачи и функции местного управления и самоуправления.

Система местного управления и самоуправления как социально экономическая система, связана с наиболее полным удовлетворением потребностей населения, а ее **главной целью** является **повышение уровня и качество жизни населения**.

Под уровнем жизни населения понимается уровень потребления материальных благ, а именно обеспеченность промышленными товарами, продуктами питания, жильем и т. п. (потребление основных продуктов на душу населения, обеспеченность этими продуктами в расчете на семью и т. д.).

Качество жизни - это понятие, которое посредством сопоставления с эталонным уровнем или стандартом жизни характеризует качественную сторону удовлетворения материальных и культурных потребностей людей (условия и безопасность труда, состояние окружающей среды, наличие и возможности использования свободного времени, культурный уровень, физическая и имущественная безопасность граждан и т. п.).

К числу **частных целей местного самоуправления** относят:

- *социальные* - отражают взаимоотношения элементов социальных структур местного сообщества, например, по отношению к уровню и качеству жизни населения;

- *культурные* - связаны с восприятием культурных ценностей местным сообществом, а также влиянием его духовного потенциала на реализацию социальных целей (например, уровень образования);

- *экономические* - отражают систему экономических отношений, составляющих материальную основу социальных и культурных целей местного самоуправления (например, размер местного бюджета);

- *производственные* - состоят в создании и поддержании активности экономических объектов, которые соответствуют перечисленным целям и способствуют их реализации (например, учреждение предприятий и организаций, оказывающих различные услуги);

- *организационные* - направлены на построение функциональных и организационных структур для реализации вышеперечисленных целей.

К **основным задачам**, способствующим достижению главной цели местного самоуправления, относятся:

- удовлетворение потребностей населения в различного рода услугах (в социально-культурных и иных сферах местной жизни);

- комплексное социально-экономическое развитие территории на основе рационального использования ее ресурсного потенциала;

- оптимальное сочетание местных и государственных интересов;

- распределение социальных благ, гарантированных государством, обеспечение их доступности, всеобщности, адресности;
- поддержание систем, обеспечивающих жизнедеятельность территориального сообщества (экологическая, пожарная и общественная безопасность, водоснабжение и канализация, и др.).

Возможности решения тех или иных задач местного самоуправления определяются ресурсами, которые можно направить на их решение. А ресурсная база, в свою очередь, зависит от уровня экономического развития территориального образования.

Задачи местного самоуправления тесно связаны с его функциями, которые конкретизируют, детализируют задачи и не могут выходить за их рамки.

Под функциями местного самоуправления понимаются основные направления деятельности органов местного управления и самоуправления, обусловленные их природой, местом в системе народовластия, поставленными задачами и целями.

Функции местного самоуправления отличаются определенной устойчивостью и стабильностью, так как в них проявляется постоянное, целенаправленное воздействие населения, органов местного управления и самоуправления на муниципальные отношения в целях наиболее эффективного решения вопросов местного значения.

В Республике Беларусь основным звеном системы местного самоуправления являются **Советы депутатов**, которые в своей деятельности ответственны и подотчетны гражданам, проживающим на соответствующей территории. Они осуществляют свои функции через сессии, постоянные и временные комиссии и другие органы Советов, а также путем реализации депутатами своих полномочий в законодательно установленном порядке. Каждый Совет **самостоятельно утверждает местный бюджет и отчет о его исполнении, 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. Кроме того, к исключительной компетенции местных Советов депутатов относится **установление местных налогов и сборов, определение в установленных законом пределах порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью, назначение местных референдумов.**

Законом Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» закреплены общая компетенция местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, а также особенности их компетенции для каждого территориального уровня: областного, базового и первичного.

Таким образом, обладая определенными полномочиями, органы местного управления и самоуправления выполняют различные **функции**, важнейшими из которых являются:

- **анализ** (социальных и экономических процессов, протекающих на конкретной территории);
- **прогнозирование, моделирование и планирование** (при разработке и утверждении программ и прогнозов социально-экономического развития административно-территориальной единицы, региональных программ и концепций по вопросам, затрагивающим местное сообщество);
- **организация** (обеспечение охраны общественного порядка и защиты прав граждан, деятельности предприятий, организаций и учреждений коммунальной собственности);
- **стимулирование** (конкуренции и деловой инициативы действующих на территории муниципального образования субъектов хозяйствования, эффективного использования коммунальной собственности и природно-ресурсного потенциала региона);
- **руководство** (государственным, хозяйственным и социально культурным строительством на подведомственной территории);
- **учет и контроль** (за исполнением решений местных Советов и исполкомов, использованием коммунальной собственности);
- **координирование** (деятельности органов местного управления и самоуправления базового, первичного и областного уровней).