

Министерство образования Республики Беларусь  
Белорусский государственный университет  
Юридический факультет  
Кафедра конституционного права

СОГЛАСОВАНО

Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_ Василевич Г.А.

«18» мая 2021 г.

СОГЛАСОВАНО

Декан факультета

\_\_\_\_\_ Михалёва Т.Н.

«24» мая 2021 г.

СОГЛАСОВАНО

Председатель

Учебно-методической комиссии факультета

\_\_\_\_\_ Побережная О.Е.

«24» мая 2021 г.

Местное самоуправление в Республике Беларусь и зарубежных странах

Электронный учебно-методический комплекс для специальности:  
1-24 01 02 «Правоведение»

Регистрационный № 2.4.2-12/168

Составитель:

Куневич Г.Г., старший преподаватель

Рассмотрено и утверждено на заседании совета юридического факультета  
24.05.2021, протокол № 5.

Минск 2021

УДК 352(476+1-87)(075.8)  
М 534

Утверждено на заседании Научно-методического совета БГУ  
Протокол № 5 от 24.05.2021.

Решение о депонировании вынес:  
Совет юридического факультета  
Протокол № 9 от 24.05.2021 г.

Составитель:

Куневич Георгий Георгиевич, старший преподаватель кафедры конституционного права юридического факультета БГУ.

Рецензенты:

кафедра государственно-правовых дисциплин факультета права УО «Белорусский государственный экономический университет» (зав. кафедрой Антонова О.А., кандидат юридических наук, доцент);

Чудаков М.Ф., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Местное самоуправление в Республике Беларусь и зарубежных странах : электронный учебно-методический комплекс для специальности: 1-24 01 02 «Правоведение» / БГУ, Юридический фак., Каф. конституционного права ; сост. Г. Г. Куневич. – Минск : БГУ, 2021. – 72 с. – Библиогр.: с. 60–72.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Местное самоуправление в Республике Беларусь и зарубежных странах» предназначен для студентов специальности 1-24 01 02 «Правоведение». ЭУМК включает конспект лекций по вопросам учебной дисциплины, планы семинарских занятий, темы рефератов, примерные темы курсовых работ, задания контрольной работы, юридические казусы и тестовые вопросы, а также список литературы.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА.....	5
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ.....	
Конспект лекций.....	8
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ.....	8
1.1. Понятие, принципы и функции местного самоуправления в Республике Беларусь и зарубежных странах .....	8
1.2. Основные теории местного самоуправления .....	10
1.3. Развитие самоуправления в Беларуси в различные периоды государственности.....	13
1.4. Правовые основы местного самоуправления в Республике Беларусь и зарубежных странах.....	15
1.5. Территориальные основы местного самоуправления в различных странах	18
1.6. Зарубежные модели местного самоуправления.....	20
1.7. Компетенция органов местного самоуправления.....	25
1.8. Финансово-экономические основы местного самоуправления .....	27
1.9. Территориальное общественное самоуправление в Республике Беларусь и странах СНГ .....	29
1.10. Статус депутатов представительных органов местного самоуправления .	33
1.11. Статус мэров в зарубежных странах. Муниципальная администрация и муниципальная служба.....	36
1.12. Правовые акты органов местного самоуправления.....	39
1.13. Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления .....	42
1.14. Ассоциации органов местного самоуправления.....	45
2. ПРАКТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ.....	48
2.1. Примерные планы семинарских занятий.....	48
Тема 1. Понятие, принципы, функции и теории местного самоуправления .....	48
Тема 2. Развитие самоуправления в Беларуси в различные периоды государственности.....	48
Тема 3. Правовые и территориальные основы системы местного самоуправления в Республике Беларусь и зарубежных странах .....	49
Тема 4. Компетенция органов местного самоуправления .....	49
Тема 5. Территориальное общественное самоуправление в Республике Беларусь и странах СНГ .....	50
Тема 6. Статус мэров и муниципальной администрации в зарубежных странах .....	50
Тема 7. Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления. ....	51
2.2. Сборник задач (юридических казусов).....	52
Методические рекомендации по решению задач .....	52
3. РАЗДЕЛ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ.....	54
3.1. Примерные темы курсовых работ .....	54

3.2. Тестовые задания .....	54
3.3. Примерные вопросы контрольной работы .....	58
4. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ.....	60
4.1. Рекомендуемая литература .....	60
Основная.....	60
Дополнительная.....	62
Нормативная .....	66
4.2 Электронные ресурсы .....	72

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) «Местное самоуправление в Республике Беларусь и зарубежных странах» разработан в соответствии с требованиями Положения об учебно-методическом комплексе на уровне высшего образования, утвержденного постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 26.07.2011 № 167, Положения об учебно-методическом комплексе и электронном учебно-методическом комплексе по учебной дисциплине, утвержденного приказом ректора БГУ от 23.05.2018 № 321-ОД, и предназначен для реализации содержания образовательной программы для обучающихся на второй ступени высшего образования специальности по специальности 1-24 01 02 «Правоведение».

Содержание разделов ЭУМК соответствует образовательным стандартам данной специальности, структуре и тематике учебной программы по дисциплине «Местное самоуправление в Республике Беларусь и зарубежных странах».

**Целью ЭУМК** является оказание методической помощи обучающимся в освоении и систематизации учебного материала в процессе обучения и подготовки к аттестации по дисциплине «Местное самоуправление в Республике Беларусь и зарубежных странах».

**Основными задачами ЭУМК** являются:

- изучение основных правовых категорий и понятий в области местного самоуправления и муниципального права;
- формирование у студентов необходимой теоретической базы по проблемам местного самоуправления;
- выявление современных тенденций развития системы местного самоуправления в Республике Беларусь на современном этапе белорусской государственности;
- ознакомление с особенностями организационно-правовых форм местного самоуправления и правового статуса органов местного самоуправления зарубежных стран;
- формирование навыков самостоятельной ориентации в национальном законодательстве в сфере местного самоуправления;
- выработка и развитие умения анализировать правовые проблемы, возникающие в сфере функционирования органов местного самоуправления.

**В результате изучения учебной дисциплины студенты должны знать:**

- основное назначение учебной дисциплины, ее задачи;
- основные правовые категории и понятия в области местного самоуправления и муниципального права;
- основные теории происхождения и развития местного (территориального) самоуправления;
- развитие форм местного самоуправления на различных этапах белорусской государственности;
- основные модели местного самоуправления зарубежных стран;

- основные институты и организационно-правовые формы местного самоуправления в Республике Беларусь и зарубежных странах;
- законодательство, регулирующее создание и функционирование системы местного самоуправления в Республике Беларусь и зарубежных странах.

**В результате изучения учебной дисциплины студенты должны уметь:**

- охарактеризовать теоретические и правовые основы местного самоуправления Беларуси и зарубежных странах;
- обосновать принципы организации местного самоуправления, их закрепление в документах Совета Европы и странах СНГ;
- изложить основные этапы развития местного самоуправления Беларуси и зарубежных стран;
- охарактеризовать национальную и зарубежные системы местного самоуправления;
- анализировать белорусское законодательство, регулирующее местное самоуправление, в сравнении с законодательством отдельных зарубежных стран;
- охарактеризовать особенности правового статуса коммунальной собственности и местных бюджетов в республике Беларусь и зарубежных странах;
- изложить основные стадии проведения муниципальных выборов и референдумов;
- охарактеризовать правовой статус выборных лиц местных представительных органов и статус мэров;
- применять на практике полученные знания.

**В результате изучения учебной дисциплины студенты должны владеть:**

- политико-правовыми, идеологическими ценностными ориентирами для суждения и ведения дискуссии по актуальным проблемам местного самоуправления;
- базовыми научно-теоретическими знаниями для решения теоретических и практических задач в сфере местного самоуправления;
- владеть системным и сравнительным анализом;
- владеть исследовательскими навыками;
- владеть междисциплинарным подходом при решении проблем;
- отраслевой терминологией и навыками толкования актов законодательства;
- навыками подготовки проектов актов законодательства.

ЭУМК составлен с учетом межпредметных связей с учебными дисциплинами «Конституционное право», «Конституционное право зарубежных стран», «Административное право».

ЭУМК состоит из следующих разделов.

**Теоретический раздел** включает конспект лекций. Данный раздел содержит логично структурированный теоретический материал по всем

вопросам дисциплины, который может быть использован для самостоятельной подготовки студентов к лекциям и семинарским занятиям.

**Практический раздел** содержит примерные планы семинарских занятий и темы рефератов к каждому занятию, набор тестов по различным темам дисциплины, которые могут быть использованы на семинарских занятиях и для самостоятельной работы студентов.

**Раздел контроля** знаний представлен примерными темами курсовых работ, примерным перечнем вопросов к домашней контрольной работе и списком тестовых заданий.

**Вспомогательный** раздел содержит список рекомендуемой литературы (основной, нормативной и дополнительной) и ссылки на образовательные ресурсы.

# 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

## Конспект лекций

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

#### 1.1. Понятие, принципы и функции местного самоуправления в Республике Беларусь и зарубежных странах

Понятие «местное самоуправление» отражает сложное социальное явление, формирование и развитие которого зависит от исторических, политических, экономических, национально-культурных и иных особенностей развития государственности в конкретных странах.

Понятие «местное самоуправление» не имеет точного и единого научного значения и разными авторами понимается не одинаково.

Местное самоуправление в его современном понимании стало формироваться в Европе в XVII-XIX веках.

В зарубежной научной литературе, исследующей местное самоуправление в странах англо-саксонской или англо-американской правовой семьи, используется термин «местное управление», как синоним самоуправления или муниципального управления.

В зависимости от степени использования институтов местного самоуправления различают две разновидности систем местного самоуправления или муниципальных систем: англо-американскую и европейскую.

Местное самоуправление является, собственно, ровесником современного конституционализма. Термин «самоуправление» стал широко использоваться в европейской политической и правовой литературе в XIX веке (в Германии – с 1850-х, в России – с 1860-х гг.) и представлял собой перевод английского «self-government», что означало управление определенным кругом дел заинтересованными гражданами без вмешательства посторонней власти.

Нужно иметь в виду, что самоуправление как способ социальной самоорганизации граждан может быть разным – профессиональным (адвокаты, врачи, торговцы, фермеры и т.д.), судейским, студенческим, общественным, а в последнее время распространено самоуправление национальных общностей и языковых меньшинств. Самоуправлением пользуется и церковь (там, где она отделена от государства), а также любые другие ассоциации или вообще социальные группы, которым дано право в определенных законом или уставом границах управлять своими делами, хотя и под надзором государства.

Едва ли не первый раз в мире статус местного самоуправления получил достаточно полное конституционное закрепление в Конституции Бельгии 1831 г., действующей с изменениями и сегодня. В статье 41 этого исторического документа провозглашено: «Исключительно коммунальные или провинциальные интересы регулируются коммунальными или провинциальными советами в



соответствии с принципами, установленными Конституцией», а в ст. 162 установлены принципы деятельности и полномочия коммунальных и провинциальных советов.

Советская правовая наука долгое время рассматривала зарубежное местное самоуправление как политико-правовой институт, противостоящий государству, нарушающий единство государственной власти. Считалось, что в системе органов социалистического государства нет, и не может быть противопоставления его высших органов местным, как и нет самой проблемы местного самоуправления как противовеса центральному государственному управлению.

Современное понятие «местное самоуправление» рассматривается и раскрывается в следующих аспектах:

- как форма народовластия;
- как право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения;
- как одна из разновидностей социального управления;
- как одна из составляющих основ конституционного строя;
- как институт гражданского общества.

Самоуправление является одной из форм народовластия: это вытекает из ст. 3 Конституции Республики Беларусь, закрепившей положение о том, что единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через представительные и иные органы в формах и пределах, определённых Конституцией.

В качестве универсального понятия местного самоуправления в странах современной Европы принято использовать определение, которое содержится в п. 1 ст. 3 Европейской Хартии местного самоуправления (далее – ЕХМС), где под местным самоуправлением данный документ понимает «право и фактическую способность самоуправляющихся территориальных общностей осуществлять управление и решать в рамках законов под свою ответственность значительную часть публичных дел в интересах граждан, проживающих на соответствующей территории». В ЕХМС в качестве основного субъекта самоуправленческих, муниципально-правовых отношений выступает территориальное сообщество или территориальный коллектив (Франция). В ФРГ это община (gemeinden), в Республике Польша – гмина (gmina), в Российской Федерации – муниципальное образование, **в Азербайджане, Армении и Грузии – муниципалитет**, в Королевстве Швеция – коммуна (kommun).

В настоящее время в белорусском законодательстве легальное определение местного самоуправления содержится в ч. 1 ст. 1 Закона от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», согласно которой местное самоуправление – это «форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов

местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств».

## 1.2. Основные теории местного самоуправления

Местное самоуправление является на сегодня одним из атрибутов демократического общества. Однако до настоящего времени имеются различные взгляды на сущность данного института и способы его организации. Это находит своё отражение в существовании отличных друг от друга теорий местного самоуправления.

Конечной целью всех теорий местного самоуправления является определение баланса в выстраиваемых отношениях между тремя субъектами: личностью, государством и местными сообществами.

В узком смысле теории местного самоуправления или муниципального управления представляют собой совокупность научных взглядов, идей и представлений о сущности правового регулирования организации местного самоуправления, а в широком смысле муниципально-правовые теории местного самоуправления составляют систему руководящих идей и обобщенных знаний об основных закономерностях местного самоуправления, сложившуюся на основе обобщения исторического опыта развития различных моделей и подсистем местной власти в зарубежных странах.

Местное самоуправление на территории Беларуси имеет глубокие исторические корни. Оно претерпело значительную эволюцию, отличаясь исключительным разнообразием своего проявления. Традиции его уходят во времена Киевской Руси с вече, эпоху магдебургского права Великого княжества Литовского, земских учреждений местной власти XIX века.

В средние века в общей истории эволюции самоуправления цеховое и гильдейское самоуправление было ярким примером сочетания территориального и профессионально-корпоративного начал в образовании самоуправленческих структур в европейских городах, включая города ВКЛ.

Во Франции идея самоуправленческой общины (коммуны), связанная с идеей децентрализации администрирования и ослабления централизации абсолютной монархии, нашла свое выражение в принятом Национальной конституционной ассамблеей (фр. *Assemblée nationale constituante*) 18 декабря 1789 г. законе о муниципальном управлении (фр. *regime municipal et communal*).

Под влиянием французских реформ в сфере муниципального управления в Королевстве Пруссия был принят 19 ноября 1808 г. «**Прусский городской устав**» (*Ordnung für sämtliche Städte der Preussische Monarchie*), в соответствии с которым в городах и отдельных общинах, а затем и в целых провинциях были созданы выборные советы и магистраты.

Обобщая средневековой опыт развития коммун и городских общин прусские ученые выдвинули теорию свободной общины, называемую также теорией естественных прав общины.

Общественная теория местного самоуправления, являясь «частью борьбы за либеральное государство, трактовала местное самоуправление как противопоставляемое государству самоуправление сообщества мещан (граждан) городов, а затем привело к взглядам на самоуправление как способ участия сообщества в деятельности государственной администрации».

Одни авторы среди наиболее известных выделяют следующие три теории местного самоуправления: теория свободной общины (теория естественных прав общины); общественная (хозяйственная) теория самоуправления; государственная теория самоуправления.

В современной литературе по муниципальному праву С.А. Авакьян выделяет пять общепризнанных теорий:

- 1) теория свободной общины (естественных прав общины);
- 2) общественная (хозяйственная) теория самоуправления;
- 3) государственная теория самоуправления;
- 4) теория дуализма муниципального управления;
- 5) теория муниципального социализма.

Исторически первой появилась **теория свободной общины**, основоположниками которой были представители западноевропейской политической мысли: К.Ф.Гербер (1823-1891), П. Лабанд (1838-1918) и др.

На белорусских землях эпохи ВКЛ община называлась громадой (бел. – **грамада**). Громада «являлась сельским поземельным объединением жителей деревень на Беларуси, а также Речи Посполитой и в Украине» (Беларуская энцыклапедыя: У 18 т. Т. 5: Гальцы– Дагон/Рэдкал.: Г.П.Пашкоў і інш. – Мінск: БелЭн, 1997. – С. 389.).

Громада выполняла значительную роль в организации крестьянского землепользования, самоуправления и уплаты феодальной ренты.

В IX-XII столетиях **громада** на белорусских землях у литвин и западных балтов была относительно самостоятельной организацией сельского населения, ее члены считались свободными людьми.

Община эпохи ВКЛ рассматривается «как устойчивая форма социальной организации, которая характеризовалась определенной степенью коллективной собственности на средства производства, особенностями процесса производства и социально-общественной жизни. С возникновением частной собственности родовая община (громада) постепенно трансформировалась в соседскую (территориальную). Громада существовала как относительно самостоятельный административно-правовой институт, которому принадлежали значительные судебные (громада осуществляла копный суд), налоговые и иные полномочия в рамках обычного права. Громаду возглавлял староста (бел. старац), которому помогали десятские».

Громада в эпоху ВКЛ существовала вплоть до административно-территориальной реформы 1564-1566 гг.

В ходе трансформации социально-политических процессов постепенно была сформирована **общественная** (хозяйственная) теория местного самоуправления.

Представители общественно-хозяйственной теории О. Ресслер, Р. Моль, О.Ф.Гирке (1841-1921) и др. подчёркивали негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. В России сторонниками этой теории были В.Н.Лешков (1810-1881), Н.М.Коркунов и др.

В XVIII-XIX вв. значительную поддержку в законодательстве и государственном строительстве на основе этих взглядов, критически оценивающих общественную теорию, получила государственная теория местного самоуправления. Эта теория была разработана Л. фон Штейном (1815-1890) совместно с Р. Гнейстом (1816-1895).

В Англии в середине XIX в. зародилась идея муниципального социализма. Муниципальный социализм представлял собой совокупность двух программных требований. Первое требование, которое содержалось в муниципальных программах политических партий, – наделение городской и сельской общин правами более широкой автономии. Второе требование заключалось в увеличении представительства населения в органах местного самоуправления.

В России идеологом муниципального социализма был М.А.Курчинский (1876-1939). Муниципальный социализм характеризовался М.А.Курчинским как «построение всей общинной жизни по одному широкому принципу: возможно более полная демократизация местной жизни, служение интересам широких масс».

Суть теории муниципального социализма связывается с использованием муниципального самоуправления в целях мирного вращивания капитализма в социализм. Основная идея заключается в приобретении пролетариатом решающего влияния на процессы городской общины, т. е. муниципалитет, руководимый социалистами, представляющими в первую очередь рабочий класс как основную часть городского населения, должен был стать основной ячейкой нового социалистического общества.

Приоритетная задача органов местного самоуправления, по мнению сторонников теории социального обслуживания – это социальное обслуживание или предоставление социальных муниципальных услуг населению. Согласно этой теории, муниципалитеты рассматриваются как институт власти, уполномоченный лишь оказывать услуги населению муниципальных образований и организовывать обслуживание жителей сельских и городских поселений. Основная задача органов местного самоуправления, по мнению сторонников теории социального обслуживания, благосостояние жителей местного сообщества.

В начале 80-х годов XX столетия появилась теория публичной власти или нового публичного администрирования (менеджмента) – New Public Management (NPM).

Между государственным управлением в его советском и постсоветском понимании и публичным администрированием существует определенное различие. Существуют различные школы административно-государственного управления или публичного администрирования: американская, французская,

германская, британская и другие. Как отмечает И.А.Василенко, анализ современного опыта государственного управления в странах запада показывает, что демократическое государство может эффективно функционировать лишь в том случае, если в нем однозначно разделены органы и службы федеральные и региональные, а те и другие отделены от муниципальных служб (органов) местного самоуправления.

### **1.3. Развитие самоуправления в Беларуси в различные периоды государственности**

В различные эпохи самоуправления в Беларуси имело собственные характерные черты и институты, как, например, шляхетские сеймики или городское самоуправление на основе Магдебургского права. Формирование современной белорусской системы местного самоуправления должно основываться на опыте организации и функционирования органов местной власти на территории Беларуси в предыдущие столетия. В истории белорусской государственности принято выделять досоветский, советский и современный периоды, соответственно в рамках названных периодов рассмотрим развитие форм местного самоуправления.

В начальной стадии становления Великого княжества Литовского (конец XII века) сохранялись и действовали традиционные для того периода формы организации местной власти и деятельности местных громад в виде общинных сходов и копных судов.

Копные суды были исключительно оригинальной формой непосредственной демократии и просуществовали на территории Беларуси вплоть до XVIII века. **Копный суд** (бел. **капа**, **капіць**, **капіцца** — **зьбіраць**, **зьбірацца**) – суд сельской и городской громады (поземельное объединение жителей) в ВКЛ. Возник в древние времена, и в их деятельности долгое время хранились многие магические и языческие (паганскіе) обряды. Рассматривал преимущественно дела простых людей: селян, вольных поселенцев, мещан с городов, которые не пользовались магдэбургским правом. Собирался в определенных местах – копавищах. Судопроизводство имело две формы: обычную и насильственную (гвалтоўную).

Своеобразной формой самоуправления в воеводствах и поветах ВКЛ было наличие сословно-представительных органов – шляхетских сеймиков, в работе которых могли принимать участие неопороченные ничем шляхтичи, проживающие в данном воеводстве или повете.

Как правило, поветовые сеймики собирались ежегодно, рассматривая вопросы общегосударственного и местного значения, определяли размер местных податей, выбирали местных судей земского и подкоморского судов и других лиц поветовой администрации, составляли указы для своих представителей, посылаемых на всеобщий Сейм (бел. вальны Сойм) ВКЛ.

Первым городом на Беларуси, который получил право на самоуправление на основе магдебургского права, было Берестье (Бярэсце). 15 августа 1390 г.

Великий князь Литовский и Король Польский Ягайло выдал берестейцам привилей на самоуправление. В 1391 г. такой привилей получил город Гродно.

А.К. Титов отмечает, что «золотым веком» вольных белорусских городов является вторая половина XVI и первая половина XVII столетия. В этот период привилей на магдебургское право получило наибольшее количество городов, а также окончательно была сформирована структура управления таких городов, оформлены их атрибуты – печать и герб.

В городе создавались собственные органы управления с присущими им некоторыми чертами самоуправления. Главным органом управления являлся магистрат, состоявший из двух коллегий: рады и лавы, возглавляемых бургомистром и войтом.

Магистрат размещался, как правило, в специальном здании – ратуше, которое отличалось своей архитектурой и было одной из достопримечательностей города.

В белорусских городах с магдебургским правом существовало три вида правовых актов: ухвалы, вилькеры и привилей.

В процессе трех разделов Речи Посполитой и ВКЛ соседними агрессивными державами большинство белорусских земель оказалось в составе Российской империи. Как следствие полномочия местного самоуправления последовательно ограничивались, и в 1830-1840 гг. магдебургское право в Беларуси было окончательно ликвидировано.

В советский период вопросы организации местной власти в форме местных Советов и их исполкомов изучались в первую очередь такими научными дисциплинами, как «Советское строительство» и «Советское государственное право». Большую роль в развитии правовых основ деятельности местных Советов Беларуси внес профессор Головкин А.А.

Полагаем, что точкой отсчета начала современного периода становления белорусского самоуправления следует считать появление в октябре 1989 г. в Конституции БССР термина «самоуправление», когда в Конституцию БССР 1978 г. были внесены существенные изменения. Срок полномочий всех Советов стал пять лет (ст.79), появилась **несовместимость** депутатского мандата местного Совета с должностями в исполкомах (ст. 85), а в качестве субъекта выдвижения кандидатов в депутаты появились собрания избирателей. Право законодательной инициативы было предоставлено областным и Минскому городскому Советам депутатов (ст.102).

Первый белорусский закон о местном самоуправлении был принят 20 февраля 1991 г. и назывался «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР». Статья 2 названного закона гласила: «местное самоуправление – это 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».

Однако уже тогда на начальном этапе реформ местной власти встал вопрос: развиваться ли местному самоуправлению по советскому варианту, оставаясь частью системы государственной власти, или по муниципальному – с организационным отделением органов местного самоуправления от органов государственной власти. В результате сначала это привело к промежуточному варианту, когда местные Советы были провозглашены органами местного самоуправления, оставаясь по природе частью системы государственной власти. В направлении муниципализации в марте 1993 г. Президиум Верховный Совет Республики Беларусь принял решение о вступлении в Совет Европы, а 12 марта 1993 г. по этому вопросу был создан оргкомитет и направлена заявка в Совет Европы.

В 1993 г. в Закон 1991 г. были внесены изменения, направленные на усиление полномочий исполкомов и обеспечивающие централизацию власти. Исполкомы получили право самостоятельно утверждать свои штаты, назначать на должности руководителей подотчетных Совету органов управления, устанавливать и изменять правовой режим объектов коммунальной собственности. Получила распространение модель «сильный исполком – слабый Совет».

Важное значение в совершенствовании законодательства о местном самоуправлении имело принятие 4 января 2010 г. нового Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», который вступил в силу в июле 2010 г. В новом Законе обозначена новая роль Советов в совершенствовании организации работы с гражданами и юридическими лицами, в обеспечении социальной защиты граждан.

#### **1.4. Правовые основы местного самоуправления в Республике Беларусь и зарубежных странах**

Организация и деятельности субъектов местного самоуправления основывается на нормах права, закрепленных в различных источниках. Данные нормы и составляют правовую основу местного самоуправления.

Полагаем возможным согласиться с теми авторами, которые рассматривают правовую основу местного самоуправления как совокупность норм, а не нормативных правовых актов, так как в ряде случаев вопросам местного самоуправления посвящается не весь акт, а только отдельные его положения.

В связи с этим под правовой основой местного самоуправления следует понимать совокупность правовых норм различного уровня, регулирующих вопросы организации и осуществления местного самоуправления в различных формах.

Правовую основу местного самоуправления составляют нормы нескольких групп.

Первую группу составляют положения международных актов, устанавливающие международные стандарты местного самоуправления. Среди таких актов следует назвать Европейскую хартию местного самоуправления

1985 г., принятую в рамках Совета Европы, Декларацию о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества 1994 г., принятую в рамках СНГ, Всемирную декларацию местного самоуправления 1985 г., принятую Всемирной ассоциацией местного самоуправления и Интернациональным союзом местных правительств и др.

Вторую группу составляют нормы о местном самоуправлении, закрепленные на конституционном уровне. При этом подходы к регулированию местного самоуправления в разных странах различаются. Чаще всего вопросам организации власти на местном уровне посвящены самостоятельные главы или разделы. Так, Раздел V Конституции Республики Беларусь 1994 г. определяет базовые нормы организации местного управления и самоуправления в Республике Беларусь.

К третьей группе следует отнести нормы национальных актов общегосударственного уровня, при этом обычно такими актами являются законы. К примеру, в Республике Беларусь правовые основы местного самоуправления нашли свое отражение в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», Законе «О республиканских и местных собраниях», Избирательном кодексе и некоторых других актах.

Нормы четвертой группы закрепляются в актах местного уровня. К примеру, к таким нормам можно отнести положения Решений местных Советов депутатов, утверждающие регламенты соответствующих Советов. В качестве примера можно назвать решение Минского городского Совета депутатов от 23 июня 2010 г. № 35 «Об утверждении Регламента Минского городского Совета депутатов», решение Саратовской городской Думы от 18 декабря 2005 г. № 67-649 «Об Уставе города Саратова», решение городского Совета г. Белосток от 27 марта 2017 г., утвердившем «Статут города Белосток».

В структурном плане правовые основы включают: 1) конституционные основы; 2) организационные основы; 3) территориальные основы; 4) финансово-экономические.

Конституция Республики Беларусь закрепляет общие и специальные основы местного самоуправления. К общим основам можно отнести положения Конституции, регулирующие вопросы организации и осуществления власти в государстве, статус личности, основы взаимоотношений государства и общества. К примеру, такими общими основами являются положения части 1 ст. 1 Конституции, согласно которой Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство.

Помимо этого, в Конституции Республики Беларусь (как уже отмечалось выше) нашли закрепление специальные основы местного самоуправления. Непосредственно вопросам организации управления и самоуправления на местном уровне посвящен раздел V Конституции «Местное управление и самоуправление» (ст.ст. 117–124).

Организационные основы местного самоуправления можно понимать как закрепленные в правовых нормах основополагающие положения, определяющие систему и внутреннюю структуру органов местного самоуправления, порядок их формирования и формы осуществления



полномочий, а также порядок реализации гражданами права на местное самоуправление.

Содержанием организационных основ местного самоуправления выступают:

- 1) принципы деятельности органов местного самоуправления;
- 2) формы местного самоуправления;
- 3) система и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 4) порядок деятельности субъектов местного самоуправления (представительных органов, населения, объединений граждан и т.д.);
- 5) ответственность субъектов местного самоуправления.

В ст. 117 Конституции перечисляются формы местного самоуправления – деятельность местных Советов депутатов, органов территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах. Названный перечень не является закрытым, он может быть расширен законодательством.

Кроме того, нормами названного раздела определен порядок формирования местных Советов депутатов (избрание гражданами соответствующих административно-территориальных единиц), срок их полномочий (4 года), стоящие перед ними задачи (решение вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.), принимаемые местными Советами акты и их юридическая сила.

Важной гарантией деятельности местных Советов депутатов является закрепление на конституционном уровне исключительной компетенции данных органов. Согласно ст. 121 к такой компетенции относится утверждение программ экономического и социального развития, утверждение местных бюджетов и отчетов об их исполнении, установление местных налогов и сборов, определение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью, назначение местных референдумов. Данные вопросы не могут решаться никакими иными органами, так же как и сам местный Совет не может делегировать их другим органам.

В рассматриваемом разделе также получили закрепление основы конституционно-правовой ответственности местных Советов депутатов – возможность роспуска Советов в случае систематического или грубого нарушения требования законодательства.

Как видно, в Конституции больше внимания уделяется вопросам организации и деятельности местных Советов депутатов, а непосредственные формы участия населения в местном самоуправлении практически не регулируются.

## **1.5. Территориальные основы местного самоуправления в различных странах**

Территориальные основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: 1) уровни административно-территориального устройства (три уровня в Беларуси и Италии, два уровня местного самоуправления существуют в Молдове, Швеции, Дании, Нидерландах, один – в Литве, Эстонии, Финляндии и в регионах (штатах) большинства стран Латинской Америки; 2) виды территорий и категории населенных пунктов, в пределах которых осуществляется местное самоуправление; 3) порядок установления и изменения границ территорий, в пределах которых формируются органы местного самоуправления; 4) территории для осуществления форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении (избирательные округа, участки проведения местного собрания или референдума, микрорайоны для формирования органов территориального общественного самоуправления); 5) порядок изменения границ и укрупнения АТЕ (Правительством, региональными органами государственного управления или населением на референдуме).

В Российской Федерации местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения, что регламентировано в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В настоящий момент в отдельных государствах СНГ обозначилась тенденция к укрупнению муниципальных образований. К примеру, в Российской Федерации в 2017 году данная тенденция «получила признание» на уровне федерального законодательства. Так, 3 апреля 2017 г. был принят Федеральный закон № 62 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральным Законом предусматривается процедура объединения поселения с городским округом, сущность которой состоит в получении согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района.

Согласно ч. 1 ст. 2-1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» «местное самоуправление осуществляется отдельно в пределах области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа». Выборным органом местного самоуправления в Казахстане является маслихат. Местное самоуправление Казахстана весьма схоже с институтом местного самоуправления в Республике Беларусь в части приоритета общегосударственных интересов на местах, что понятно исходя из таких законодательных формулировок, как «на основе

интересов государства», «исходя из общегосударственных интересов», «с учетом общегосударственных интересов». Так, в соответствии с ч. 1 ст. 86 Конституции Казахстана «местные представительные органы - маслихаты выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление». На основе этих же принципов организована деятельность местных Советов депутатов в Республике Беларусь.

В территориальном разрезе система органов местного самоуправления как в Казахстане, так и в Республике Беларусь имеют схожую структуру, представляя собой вертикальные уровни построения и организации их деятельности.

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяет территориальные основы для организации местного самоуправления в Украине. Так, согласно ч. 1 ст. 5 Закона «система местного самоуправления включает:

территориальную громаду;

сельский, поселковый, городской совет;

сельского, поселкового, городского голову;

исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета;

старосту;

районные и областные советы, представляющие общие интересы территориальных громад сел, поселков, городов;

органы самоорганизации населения».

В области территориальной организации местного самоуправления в Украине была проведена реформа по укрупнению территориальных громад. Продолжительность поэтапного ее проведения составила практически пять лет. Так, в 2015 году был принят Закон Украины «О добровольном объединении территориальных общин».

Интересную территориальную организацию местного самоуправления имеет Узбекистан. Так, согласно ч. 1 ст. 1 Закона Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» «органами самоуправления в поселках, кишлаках, аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников». При этом органы самоуправления создаются по территориальному принципу. Территории, на которых действуют органы самоуправления, определяются по предложению граждан хокимом района, города с последующим утверждением принятого решения соответствующим Советом народных депутатов, что вытекает из положений ст. 2 данного Закона.

Специфическую территориальную организацию местного самоуправления имеет Таджикистан. Это государство, в котором местное самоуправление не осуществляется на уровне всех административно-территориальных единиц в государстве, а преимущественно, в поселках и селах. Так, в Законе Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и сел» определено, что органом самоуправления поселков и сел является Джамоат.

В странах континентального права территориальная организация местного самоуправления на низовом уровне построена по принципу деятельности муниципалитетов. Для данной группы государств используется, как правило, унифицированная система местного самоуправления. Сущность такой системы состоит в том, что любая община управляется по единой модели, и правами муниципалитетов обычно пользуются как городские, так и сельские общины независимо от размеров территории и численности населения.

Несмотря на складывающуюся тенденцию укрупнения муниципальных образований, в ряде государств континентальной Европы по-прежнему сохраняется проблема существования мелких административно-территориальных единиц (Франция).

Для территориальных основ организации местной власти Франции характерна пятиуровневая системы административно-территориального устройства, включающая: 1) коммунальный уровень; 2) уровень кантонов; 3) окружной уровень; 4) уровень департаментов; 5) региональный уровень.

Территориальная организация местного самоуправления Германии на уровне общин и районов в значительной мере сформировалась в XIX– XX вв. Общины в Германии выступают в трех различных формах: «города вне районов» (*kreisfreie Städte*); единые, полностью самостоятельные общины, имеющие в т. ч. собственную администрацию (*Einheitsgemeinde*); общины в составе так называемых «управленческих (административных) союзов/объединений» (*Verwaltungsgemeinschaften, Verbandsgemeinden* – такие объединения в различных федеральных землях имеют различные названия и полномочия; общим для них является создание единой администрации несколькими малыми общинами).

## **1.6. Зарубежные модели местного самоуправления**

Анализируя зарубежную практику современного местного самоуправления, разные авторы выделяют различные типовые модели местного самоуправления.

Для обобщенной характеристики и классификации однотипных систем местного самоуправления в литературе употребляются различные термины:

- 1) группы систем местного самоуправления;
- 2) муниципальные системы;
- 3) В.Е. Чиркин анализирует четыре конституционные модели организации местного самоуправления: англосаксонскую; романо-германскую; испанскую; систему советов;
- 4) макросистемы местного самоуправления;
- 5) модели организации местной власти.

Несмотря на различную терминологию, все приведенные названия во многом характеризуют наиболее типичных и существенные черты национальных систем местного самоуправления. В обобщенном виде для сравнительного анализа этих систем может быть использован термин «модели местного самоуправления».

Принято считать, что в Европе были сформированы две основные модели местного самоуправления, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру – англосаксонская и континентальная. В.С. Комаровский и Л.В. Сморгунов различают три основные группы систем местного самоуправления: 1) английскую; 2) французскую; 3) северо- и центральноевропейскую.

Кроме перечисленных моделей, некоторые авторы рассматривают смешанную (гибридную) модель (Германия, Австрия, Япония) и советскую.

Советская модель, которая существовала во всех странах социалистического блока, сохранилась в Китае, в КНДР, на Кубе, во Вьетнаме – странах тоталитарного социализма, формально могла бы считаться самоуправляющейся, так как все местные представительные органы формируются выборным путем. Руководство и контроль сверху осуществляется на основе принципа «демократического централизма».

**Англосаксонская модель** местного самоуправления (муниципального управления) является результатом развития и экспорта английской правовой системы, формировавшейся, прежде всего на базе норм обычного права и судебной процедуры. К этой семье могут быть отнесены муниципальные системы Великобритании, Ирландской Республики, США, Новой Зеландии, ЮАР и других бывших британских колоний, от Канады до Индии.

Система местного самоуправления Великобритании является частью парламентского правления страны. Понятие «self-government» – местное самоуправление – вошло в научный лексикон в конце XVIII века для характеристики английского государственного строя как самоуправляющейся посредством парламента нации. Англосаксонская модель муниципального управления включает две разновидности – британскую унифицированную и североамериканскую диверсифицированную.

**Континентальная (романо-германская) модель** распространена в странах континентальной Европы, в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки, заимствована Турцией. Родоначальницей данной модели является Франция. Ее специфика уходит своими корнями в историю этой страны, когда главной опорой королевской власти служили полномочные представители монарха, а не органы местного самоуправления коммун.

Основная её черта – сочетание на местных уровнях административно-территориального устройства органов местного управления и органов местного самоуправления. Принято считать, что континентальная модель местного самоуправления получила распространение в большинстве стран мира. Она основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Более пристальное изучение особенностей организации местного самоуправления европейских стран позволяет выделить, по нашему мнению, следующие четыре подсистемы в рамках муниципальной континентальной модели местного самоуправления:

1) романская – Франция, Италия, Греция;

- 2) германская – ФРГ, Австрия, Бельгия, Швейцария, Нидерланды, Люксембург;
- 3) иберийская – Испания и Португалия, а также Бразилия, Мексика и др. страны Латинской Америки;
- 4) скандинавская – Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия.

Из приведенных четырех подсистем для Беларуси ближе всего в силу многих факторов, в т.ч. и ментальности, скандинавская модель.

**Романская подсистема** местного самоуправления. Во Франции идея самоуправленческой общины (коммуны), связанная с идеей децентрализации администрирования и ослабления централизации абсолютной монархии, после Великой французской революции нашла свое выражение в принятом Национальной конституционной ассамблеей (фр. *Assemblée nationale constituante*) 18 декабря 1789 г. законе о муниципальном управлении (фр. *regime municipal et communal*).

Коммуна получила свое название от французского термина «commune» или от латинского «communis», которые переводятся как «общий». В настоящее время во Франции, Италии, Греции и некоторых других странах коммуна – поселение городского или сельского типа, образующее низшую АТЕ, а также основной субъект муниципальных (самоуправленческих) правоотношений.

Революция 1789 года сделала попытку провести широкую децентрализацию власти и предоставить автономию провинциям.

До революции 1789 года королевство Франция подразделялось на исторические области – провинции, которые возникли на основании *droit coutumier* (традиционного права), а не декрета правительства.

После революции провинции были упразднены и французская территория была разделена на 83 департамента. Институт департамента был создан законами 15 января и 16 февраля 1790 года. Были приняты во внимание местные особенности, но не региональная идентичность, из опасения вернуть к жизни провинции старого режима.

Однако это лишь привело к ослаблению государства и созданию полной анархии, поскольку революционная власть была слишком слабой. После свержения сторонников децентрализации (жирондистов) якобинцами, опять началось внедрение жесткой централизации. Особая роль в этом отводится Наполеону, который считается отцом новой административной системы, построенной по строгим правилам государственной централизации и которая сохранялась почти в неизменном виде долгий период, вплоть до второй половины XX века.

И фактически только начало 80-х годов ознаменовало переход от политики всеобщей централизации к постепенной децентрализации государственной власти и созданию условий для быстрого развития местного самоуправления.

Реформой начала 80-х годов во Франции была снижена степень соподчиненности между различными уровнями местных органов. В соответствии с законом № 82-813 от 2 марта 1982 г. «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов» (*Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertes des communes, des départements et des régions*) и законом № 83-8

от 7 января 1983 г. «О распределении компетенций между государством и коммунами, департаментами и регионами» были урегулированы вопросы разграничения компетенции самоуправляющихся коллективов и государства на основе принципа децентрализации. Значительно расширилась сфера компетенции самоуправляющихся коллективов. Было установлено, что ни один территориальный коллектив не может осуществлять опеку над другим, за исключением строго ограниченных вопросов: регион над департаментом и коммунами в социальных вопросах, здравоохранении, сельском оснащении, школьном транспорте.

Для территориальных основ организации местной власти современной Франции характерна пятиуровневая системы административно-территориального устройства, включающая: 1) коммунальный уровень; 2) уровень кантонов; 3) окружной уровень; 4) уровень департаментов; 5) региональный уровень.

Что касается системы местного самоуправления во Франции, то она трехуровневая и представлена органами самоуправления на региональном, департаментском и коммунальном уровнях. На территории департаментов и регионов одновременно с муниципальными органами формируются территориальные органы правительственной администрации в лице префектов и субпрефектов.

**Скандинавская подсистема** местного самоуправления характерна для Дании, Норвегии, Швеции и Финляндии. Местное самоуправление в скандинавских странах имеет давние традиции. Эти государства Северной Европы объединяет не только географическое соседство, но и общность исторического и государственного развития. Местное самоуправление в этих странах опирается на многовековые традиции социальной самоорганизации населения.

В Скандинавских странах, кроме Финляндии, существует двухуровневая система органов местного самоуправления: коммунальный и региональный уровни. На коммунальном и региональном уровнях формируются органы местного самоуправления. К коммунальному уровню относится самоуправление на уровне коммун, к региональному – ландстинги (швед. landsting) в Швеции, областные советы (норв. fylkesting) в Норвегии, региональные советы (датск. regionsråd) в Дании. В Финляндии местное самоуправление существует только на низовом уровне.

Основа **датской** политической системы и местного самоуправления была заложена Конституцией 1849 г, в которой была гарантирована автономия коммун, сформированных в пределах церковных приходов. В Дании в период 1958-1970 годов была подготовлена и проведена одна из самых удачных муниципальных реформ, опыт которой в последствии был использован многими странами Европы. В результате реформы в 1970 году вместо 25 регионов (амтов) и 1388 коммун в Дании осталось 14 регионов и 273 укрупненных коммуны. Укрупнение регионов и коммун происходило с одновременным расширением правовых, организационных и финансово-экономических возможностей коммун. На уровне коммуны (kommune)

существуют лишь органы самоуправления, состоящие из представительного органа – совета коммуны и бургомистра (borgmester), руководящего работой совета и коммунальной администрации. На территории регионов формируются региональные советы (regionsråd) и региональные органы правительственной администрации.

После очередной реформы с 1 января 2007 г. В Дании осталось 5 регионов и 98 коммун. Фарерские острова и Гренландия имеют статус автономных территорий. Компетенция органов самоуправления регулируется Законом «О коммунальном самоуправлении» (Lov om kommunernes styrelse) и отраслевым законодательством.

В **Норвегии** Акт о местном самоуправлении был принят в 1847 г. В настоящее время в Норвегии существует 5 историко-географических регионов, а в плане АТУ – 11 административных регионов (фюльке) и около 400 коммун.

В **Швеции** первый закон о местном самоуправлении появился в 1862 г.

Основы действующей сегодня модели местного самоуправления Финляндии начали формироваться в средние века и имели общие черты с организацией приходского и общинного самоуправления Швеции, когда страна была частью Королевства Швеции. Определенное влияние на развитие местного самоуправления оказало российское правление и результаты реформ Александра II середины XIX века (Финляндия отошла к России в 1808 г., а независимой стала в 1918 г.). В 1865 г. финляндским сеймом был издан закон, отделявший лютеранские приходы от самоуправленческих общин. С этого времени сфера деятельности общин начала постепенно расширяться.

В **Финляндии** в настоящее время после очередной реформы на основе Закона 2007 г. № 169 «О реформе муниципальной системы» существует два основных уровня административно-территориального устройства – региональный уровень и уровень коммун, но органы местного самоуправления предусмотрены только на коммунальном уровне. На региональном уровне образованы 6 административных округов (регионов) и автономная область Аландские острова. На коммунальном уровне существует около 300 коммун, а в 1960-е годы насчитывалось почти 550 коммун. Существуют также два вспомогательных уровня АТУ – провинциальный (уездный) и субпровинциальный. Основная работа, связанная с экономическим и социальным развитием, ведётся на уровне провинций – их почти 20. Субпровинции, которых насчитывается 74, используются для создания полицейских округов, а также для сбора статистического материала.

В отличие от других европейских стран в скандинавском регионе унитаризация государства проходила в сочетании с децентрализаторскими реформами. Таким образом, развитое самоуправление дополняет государственную централизацию, не вступая с ней в конфликт. В двадцатом веке эти традиции самоуправления были дополнены за счет раннего (20 - 30-е гг.) формирования социального государства, способствовавшего демократизации и децентрализации публичного управления, несмотря на унитаризм.



Отличительной особенностью скандинавской модели местного самоуправления является «не пересечение» компетенции между уровнями управления. Соответственно, органы разного уровня отвечают каждый за свою сферу и нет предпосылок для усиления органов одного уровня за счёт другого.

### 1.7. Компетенция органов местного самоуправления

Для характеристики реальной роли местного самоуправления в системе публичной власти важное значение имеет анализ компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления.

В научной литературе выработаны различные дефиниции понятия компетенции. Слово «компетенция» происходит от латинского «compeete» (добиваюсь; соответствую, подхожу). В юридической литературе компетенция трактуется как принадлежность по праву.

В науке можно считать устоявшейся такую дефиницию компетенции: компетенции – это сочетание двух элементов – предметов ведения и полномочий, имеющихся относительно этого предмета, а предметами ведения являются определенные группы общественных отношений, которые выступают в качестве сфер деятельности соответствующих органов публичной власти, в которых они вправе и обязаны принимать юридически значимые решения, имеющие обязательный характер.

Профессором С.А. Авакьяном полномочия определяются как «права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом».

По мнению С.Г. Дробязко компетенция – это «совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, должностного лица, закрепленная нормативными правовыми актами».

Компаративный анализ муниципального законодательства зарубежных стран позволяет, по нашему мнению, выделить следующие критерии видовой классификации компетенции и задач органов местного самоуправления: 1) по способу предоставления; 2) по юридической силе нормативных правовых актов, в которых закрепляется компетенция; 3) по видам органов местного самоуправления; 4) по уровням административно-территориального устройства; 5) по сферам муниципальной деятельности.

Как отмечает польский административист Богдан Дольниcki «в большинстве законов о самоуправлении государств Западной Европы традиционно выделяют два основных вида задач общин – задачи **собственные** и задачи порученные или **делегируемые**. В обоих случаях община реализует задачи установленные законом».

Иногда вместо собственной и делегированной компетенции называют первоначальную и вторичную. По мнению М.Ф.Чудакова компетенцию органов местного самоуправления можно условно разделить на первоначальную и вторичную.

В белорусском законодательстве отсутствуют понятия собственной и делегированной компетенции местных органов власти (как органов местного самоуправления, так и органов местного управления).

Существуют некоторые отличия регулирования компетенции органов местного самоуправления в унитарных и федеративных государствах.

В федерациях, как правило, законодательство не унифицировано и закрепление компетенции в законодательстве субъектов федерации может отличаться в зависимости от конкретной модели организации местного самоуправления. Так, в ФРГ в зависимости от содержания Конституции Земли (*Verfassung des Bundeslandes*) выделяют следующие модели или системы коммунального самоуправления: 1) система магистрата (*Magistratsverfassung*); 2) Северогерманская система совета (*Norddeutsche Verfassung*); 3) модель бургомистра (*Bürgermeisterverfassung*); 4) Южногерманская модель (*Süddeutsche Ratsverfassung*).

В странах с федеративным государственным устройством национальные конституции могут регламентировать местное самоуправление (или муниципальное управление) достаточно подробно (Австрия, Бразилия, Мексика), а могут лишь упоминать о нем в относительно лаконичных формулировках (ФРГ) либо вообще не касаться данного вопроса, оставляя правовую регламентацию местного управления исключительно на усмотрение субъектов федерации (Австралия, Аргентина, Канада).

В последнюю группу стран следует включить и США, где правовое регулирование местного самоуправления осуществляют исключительно субъекты федерации – штаты.

Во **Франции** основы правового регулирования статуса органов местного самоуправления заложены в действующей Конституции Франции в разделе XII «О территориальных сообществах». Законом от 21 февраля 1996 г. утвержден Кодекс территориальных сообществ (*Codes des collectivités territoriales*), точнее – его законодательная часть. Регламентарная часть кодекса, состоящая из актов правительства, утверждена декретом № 2000-318 от 7 апреля 2000 г.

В законодательстве страна СНГ вопрос закрепления компетенции и функций органов местного самоуправления имеет свои особенности. Общие унифицированные предложения содержатся в Модельном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятом Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 27 ноября 2015 г. № 43-11, в котором глава 3 «Предметы ведения местного самоуправления» закрепила общие подходы к правовому регулированию вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления в СНГ. Так, согласно ст. 3 в ведении органов местного самоуправления находятся **вопросы местного значения**, а также отдельные государственные полномочия, которые могут передаваться органам местного самоуправления государством, а также на договорной основе в соответствии с национальным законодательством.

К вопросам местного значения, находящимся в ведении органов местного самоуправления, относятся:

- формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- иные вопросы, отнесенные законодательством государства к вопросам местного значения городских поселений и сельских поселений (поселков), районов и городских поселений, не входящих в состав районов.

В ст. 13 в отношении государственных полномочий, которые могут быть переданы органам местного самоуправления, установлены следующие условия делегирования полномочий: 1) реализации передаваемых полномочий обеспечивается необходимыми материальными и финансовыми средствами; 2) передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется на договорной основе.

Анализируя законодательстве страна СНГ о местном самоуправлении, Л.Т.Чихладзе отмечает, что в национальном законодательстве Беларуси, Киргизии, Узбекистана, Казахстана нет прямого указания на собственные и делегированные полномочия, а в Армении, Азербайджане, Грузии, Российской Федерации, Украине выделяются собственные вопросы местного значения и делегированные полномочия.

## **1.8. Финансово-экономические основы местного самоуправления**

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в своей совокупности составляют основы местного самоуправления. Правовой институт основ местного самоуправления Республики Беларусь является новым для муниципального права и законодательства о местном самоуправлении. По нашему мнению, под основами местного самоуправления следует понимать объективно сложившиеся в обществе правовые, социальные, политические и экономические условия и возможности, совокупность которых образует базис (основу), на котором строится и функционирует вся система самоуправления, т. е. осуществляется муниципальная власть. Муниципально-правовой институт правовых основ местного самоуправления хорошо разработан в Российской Федерации, в коммунальном праве ФРГ, в праве территориального самоуправления Республики Польша.

Гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию необходимых правовых и финансово-экономических предпосылок для развития местного самоуправления. Реальность муниципальной власти, возможность муниципальных органов реализовать свои функции и компетенцию, влиять на ход социальных процессов на местном уровне в пределах конкретных административно-территориальных единиц (АТЕ) определяется, прежде всего, финансово-экономическими основами и ресурсами, имеющимися в распоряжении местных (муниципальных) самоуправленческих органов.

Анализ сущности понятия «финансово-экономические основы местного самоуправления» в его различных модификациях в национальных правовых системах показывает, что оно многогранно, объемлет массу разных по характеру, степени значения и возможности решения проблем.

К важнейшим параметрам финансово-экономических основ на уровне местного самоуправления относятся: принципы организации местных финансов; источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления; основы финансового и бюджетного планирования в территориальных сообществах (АТЕ); взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами государства; правовой статус коммунальной (муниципальной) собственности; гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

В правовом смысле финансово-экономические основы местного самоуправления представляют отдельный институт муниципального права, совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципального образования (МО).

В действующей Конституции Республики Беларусь финансово-экономическим основам самоуправления посвящены некоторые статьи разделов V и VII. Так, ст. 121 раздела V Конституции закрепила, что 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.

К сожалению, в ст. 13 Конституции закреплены два вида собственности: государственная и частная, а муниципальная отсутствует.

Согласно статей 133-135 Конституции раздела VII «Финансово-кредитная система Республики Беларусь»: «Бюджетная система Республики Беларусь включает республиканский и местные бюджеты.

Доходы бюджета формируются за счет налогов, определяемых законом, других обязательных платежей, а также иных поступлений. Общегосударственные расходы осуществляются за счет республиканского бюджета в соответствии с его расходной частью.

В соответствии с законом в Республике Беларусь могут создаваться внебюджетные фонды. Порядок составления, утверждения и исполнения бюджетов и государственных внебюджетных фондов определяется законом.

## **1.9. Территориальное общественное самоуправление в Республике Беларусь и странах СНГ**

Среди организационно-правовых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления Конституция Беларуси закрепила в ст.117 такую форму, как территориальное общественное самоуправление (ТОС).

Впервые в Беларуси такая форма самоуправления как общественное территориальное появилась после внесения изменений в Конституцию (Основной Закон) БССР в октябре 1989 года.

По различным причинам территориальное общественное самоуправление в тот период не получило широкого развития на всей территории Беларуси, а его социальный потенциал не был реализован в полной мере. Во многом это было обусловлено как слабостью теоретических вопросов местного самоуправления и несовершенством законодательства, так и скептическим отношением со стороны белорусского общества и государства к идее местного самоуправления и внедрению новых форм самоорганизации граждан.

С принятием 4 января 2010 г. нового Закона № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон № 108-З) начался очередной этап развития общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление отсутствует в муниципальных системах Европы и США, а в отдельных странах СНГ имеет свои особенности. В Беларуси территориальное общественное самоуправление относится к системе органов местного самоуправления, хотя и не обладает государственно-властными полномочиями, а в РФ общественное самоуправление считается формой участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Важным элементом системы самоуправления в СНГ являются органы территориального общественного самоуправления, при этом в разных странах существуют некоторые отличительные особенности данной формы общественного самоуправления. Указанные органы являются субъектами муниципально-правовых отношений практически во всех государствах – участниках СНГ.

Потенциал этих формирований не задействован в полной мере. Такое положение сложилось во многом из-за отсутствия ясного понимания их политико-правового статуса. В одних случаях территориальное общественное самоуправление законодатель относит к органам самоуправления, в других – к формам участия населения в осуществлении самоуправления. При этом общественное самоуправление нельзя рассматривать как институт, место которому исключительно вне власти.

В Азербайджанской Республике существуют квартальные комитеты муниципалитетов – добровольные объединения, созданные гражданами по своей инициативе по месту жительства с целью оказания им помощи в решении вопросов, отнесенных к компетенциям муниципалитетов. Квартальные комитеты осуществляют следующие основные полномочия:

- ходатайствуют перед муниципалитетами о вопросах местного значения;
- проводят собрания граждан, связанные с вопросами местного значения;
- выступают с инициативой по созданию муниципальных актов по вопросам местного значения и обсуждают проекты данных актов на открытых заседаниях с участием населения;

- выступают с заключениями и предложениями об использовании соответствующих муниципальных земель.

В Республике Казахстан формируются территориальные советы местного самоуправления и общественные советы при местных органах исполнительной власти.

Очень схожее с белорусской моделью территориальное общественное самоуправление существуют в Кыргызской Республике. Так, согласно ст. 55 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории айылного аймака, города для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных инициатив в вопросах местного значения и может осуществляться в форме советов и комитетов микрорайонов, жилищных комплексов, домовых, уличных, квартальных комитетов и других формах, не противоречащих законам.

Органы территориального общественного самоуправления могут быть без статуса юридического лица – с момента их учетной регистрации в местном кенеше (представительный орган самоуправления в Кыргызской Республике), а также со статусом юридического лица после регистрации как НКО.

В РФ территориальное общественное самоуправление согласно ст. 27 федерального Закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относится к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

В Таджикистане формируются органы общественной самодеятельности – квартальные (махалинские) комитеты, а в Украине территориальное общественное самоуправление трансформировалось в органы самоорганизации населения и представляет собой форму участия членов территориальных громад в решении вопросов местного значения.

В отношении политико-правовой природы общественного самоуправления можно выделить следующие подходы. Во-первых, органы территориального общественного самоуправления рассматриваются как часть представительной системы, поскольку избираются гражданами для представительства и реализации их интересов. Во-вторых, органы территориального общественного самоуправления рассматривают как вид некоммерческой организации (НКО) со специальными уставными целями, а именно – целями содействия местным Советам и исполкомам в решении вопросов местного значения. В-третьих, в широком смысле общественное самоуправление рассматривается как форма прямой местной демократии.

Нормативно-правовую основу территориального общественного самоуправления составляют в одних случаях законы о местном управлении и

самоуправлении, в других – существуют отдельные законы, предметом правового регулирования являются комплексные правоотношения в сфере общественного самоуправления. В первом случае субъектами регулирования правоотношений в указанной сфере выступают органы местного государственного управления и органы местного самоуправления (Беларусь, Казахстан, Туркменистан), в других случаях – только муниципальные органы (Азербайджан, Российская Федерация, Украина).

Формы взаимодействия общественного самоуправления с органами местного управления и самоуправления в различных странах СНГ имеют свои особенности. В начальный период становления общественного самоуправления использовались традиционные формы вовлечения граждан в обсуждение местных вопросов (сходы, собрания, домовые комитеты и т.д.). В современный период в большинстве случаев преобладают собственные местные инициативы граждан и их ассоциаций по созданию органов самоорганизации населения.

С учетом анализа научно-теоретических и законодательных основ местного самоуправления в европейских зарубежных странах и СНГ можно отметить следующие отличительные особенности общественного территориального самоуправления от местных Советов:

1) местные Советы депутатов являются органами государственной власти, а ОТОС являются некоммерческими организациями или общественными инициативами;

2) местные Советы депутатов создаются в обязательном порядке на соответствующей АТЕ, а ОТОС создаются в инициативном (факультативном) порядке на части АТЕ;

3) депутаты местных Советов избираются путём прямых выборов, а члены коллегиальных ОТОС и старосты избираются на местных собраниях;

4) Советы обладают государственно-властной (публично-правовой) компетенцией, а ОТОС не обладают подобной компетенцией.

Подробнее проанализируем правовое положение современного общественного самоуправления в Беларуси.

Согласно п. 1 ст. 25 Закона № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» территориальное общественное самоуправление трактуется как деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части АТЕ в целях решения вопросов местного значения непосредственно или через органы территориального общественного самоуправления.

Из анализа данного определения можно сделать вывод о наличии двух видов территориального общественного самоуправления:

1) непосредственной добровольной (инициативной) деятельности, т. е. инициатив граждан в вопросах местного значения;

2) деятельности граждан через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления.

В отношении органов Закон № 108-3 предусматривает создание двух видов органов: в коллегиальной форме (со статусом юридического лица или без статуса) и в единоличной форме (староста или старейшина СНП).

Если ранее в законах устанавливались некоторые полномочия ОТОС, то в новом законе № 108-3 вместо полномочий речь идет о задачах. Основными задачами ОТОС является:

- содействие в реализации прав, свобод и законных интересов граждан;
- оказание помощи исполнительным и распорядительным органам, Советам в работе с гражданами;
- изучение, анализ и учет мнения граждан по вопросам экономического и социального развития, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- привлечение граждан к решению вопросов улучшения сохранности, эксплуатации, ремонта, благоустройства жилых домов и придомовых территорий;
- участие в мероприятиях по социальной поддержке семей и различных категорий граждан, нуждающихся в такой поддержке (детей, молодежи, пожилых людей, инвалидов и других);
- содействие в организации досуга граждан;
- участие в организации работы с неблагополучными семьями;
- содействие благотворительности;
- содействие возрождению и сохранению культурных ценностей, национальных обычаев и традиций, развитию художественного и технического творчества;
- содействие уполномоченным органам в осуществлении деятельности по профилактике правонарушений;
- содействие в осуществлении нормотворческой инициативы граждан по вопросам местного значения;
- содействие в решении иных вопросов местного значения.

Общие требования к созданию коллегиальных ОТОС без статуса юридического лица согласно Закона № 108-3 следующие:

1) коллегиальный ОТОС без образования юридического лица создается и действует в соответствии с настоящим Законом и положением об органе территориального общественного самоуправления, утверждаемым местным собранием на основе Примерного положения, утверждаемого Советом областного уровня (п. 4 ст. 27);

2) местное собрание граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории АТЕ, принимает решение о создании и упразднении ОТОС (п. 1.1. ст. 28);

3) местное собрание избирает членов ОТОС (правление – председатель, заместитель председателя и другие члены) из числа участников местного собрания (п. 1.3. ст. 28);

4) кандидаты в ОТОС могут выдвигаться гражданами, а также городскими (городов с районным делением, городов районного подчинения), поселковыми, сельскими Советами, исполнительными и распорядительными органами первичного уровня (п. 2 ст. 29);



5) ОТОС подотчетен в своей деятельности местному собранию и соответствующему Совету. Контроль за деятельностью ОТОС осуществляет соответствующий Совет (п. 6 ст. 27).

В качестве типичного Примерного положения о коллегиальном ОТОС без статуса ЮЛ возьмем Решение Минского областного Совета депутатов от 21 сентября 2011 г. № 117.

В главе 1 Примерного положения содержатся общие требования, а в главе 2 – цели создания и задачи коллегиальных органов территориального общественного самоуправления (КОТОС). Полномочия местного собрания по вопросам создания и упразднения коллегиального ОТОС закреплены в главе 3 Положения. В главе 4 конкретизирован порядок избрания членов коллегиального органа самоуправления (правления). Установлен перечень документов для регистрации коллегиального органа самоуправления (гл. 5). В главе 6 установлен порядок деятельности коллегиального ОТОС, который сведен только к заседаниям правления ОТОС, но порядок взаимодействия с исполкомами и местными Советами отсутствует. Также существенный недостаток указанного решения в том, что не предусмотрены ресурсы для деятельности создаваемых ОТОС.

Более подробная регламентация создания и функционирования коллегиальных ОТОС содержится в Примерном положении, утвержденном Решением Минского городского Совета депутатов от 3 апреля 2013 г. № 321.

### **1.10. Статус депутатов представительных органов местного самоуправления**

Вопрос о правовом статусе депутатов местных представительных органов местного самоуправления представляется весьма актуальным, поскольку результаты деятельности органов местного самоуправления в целом в значительной мере зависят от того, создает ли законодательство необходимые условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий депутатских полномочий.

Слово «статус» имеет латинское происхождение (*status* – состояние, положение). Статус – понятие, широко используемое в праве, в том числе в конституционном и муниципальном. Обозначает оформленное нормативным правовым актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности. Статус характеризует их место в системе общественных отношений и в системе субъектов права.

Депутат (от лат. *deputatus* – посланный, выборный) – лицо, избранное в законодательный или иной представительный орган государства или местного самоуправления, представитель в этом органе определенной части населения — избирателей своего избирательного округа.

Термин «правовой статус», как правило, используется в законодательстве и научной литературе в тех случаях, когда речь идет о характеристике состояния того или иного субъекта правоотношений.

В юридической литературе помимо категории «правовой статус» часто используется термин «правовое положение». Существуют различные точки зрения о соотношении этих понятий. При этом, одними исследователями между терминами «правовое положение» и «правовой статус» не делается каких-либо различий, т.е. они понимаются как синонимы.

В широком понимании статуса депутата А.А. Безуглов усматривал присутствие пяти элементов: 1) политико-правовой природы депутатского мандата; 2) оснований возникновения и сроков действия депутатского мандата; 3) полномочий депутата; 4) гарантий осуществления депутатских полномочий; 5) отчетности, ответственности и поощрений депутата.

В упрощенном смысле статус депутата включает объем депутатских полномочий и правовые гарантии их осуществления. Подобный подход был закреплен в Законе СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР», а затем и в Законе Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. №1547-ХІІ «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Республики Беларусь» (далее – закон №1547).

В действующей редакции закона № 1547 «О статусе депутата местного Совета депутатов» статус депутата трактуется как «полномочия депутата местного Совета депутатов, а также основные правовые и социальные гарантии их осуществления».

В модельном законе «О статусе выборного лица местного самоуправления, принятого Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 28 ноября 2014 г. № 41-7, под статусом выборного лица местного самоуправления понимается совокупность прав и обязанностей, гарантий и ограничений, а также юридическая ответственность выборного лица местного самоуправления, связанные с осуществлением принадлежащих ему полномочий.

В действующем Законе Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов» ряд статей о полномочиях депутата содержат отсылочные нормы к регламенту Совета. Регламентом определяется порядок признания полномочий депутата (на первой сессии через мандатную комиссию), устанавливаются нормы депутатской этики, регламентируются процедурные аспекты участия депутата в работе сессии и всех органов Совета, в реализации контрольных полномочий местного Совета.

В современной юридической литературе и в законодательстве стран СНГ используются различные названия, аналогичные термину «депутат». Так, в модельном законе «О статусе выборного лица местного самоуправления», принятого Постановлением МПА СНГ 28 ноября 2014 г., используется название «выборное лицо местного самоуправления» – лицо, замещающее выборную должность местного самоуправления в результате избрания выборным должностным лицом местного самоуправления, иным выборным должностным лицом местного самоуправления, избрания депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иного выборного органа местного самоуправления, иным выборным лицом местного

самоуправления на муниципальных выборах. Как видим, понятие выборного лица шире, чем понятие депутата в белорусском законодательстве.

В Законе Республики Молдова «О статусе местного выборного лица» используется название «советник» местного совета. К выборным лицам относятся советники сельских (коммунальных), городских (муниципальных), районных советов и совета муниципия Кишинэу, депутаты Народного собрания Гагаузии, примары и их заместители.

В Российской Федерации нет федерального закона о статусе выборных лиц местного самоуправления, каждый субъект федерации принимает свое законодательство о статусе местных депутатов, а в федеральном Законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 40 установлены основные элементы статуса выборных лиц муниципальных образований.

В Республике Азербайджан статус депутатов местных органов самоуправления – членов муниципалитетов, регулируется Законом «О статусе члена муниципалитета». В ст. 1 указанного закона установлено, что статус члена муниципалитета определяется Конституцией Азербайджанской Республики, настоящим Законом и другими законодательными актами Азербайджанской Республики, уставом муниципалитета, а права и обязанности установлены в главе второй. Основания для утраты полномочий членов муниципалитетов содержатся в ст. 21 Закона «О статусе муниципалитетов», а в ст. 22 – основания для прекращения полномочий членов муниципалитета раньше срока.

В конституционном и муниципальном праве правоотношения депутата с избирателями принято называть депутатским мандатом.

Сам термин «мандат» (представительский, депутатский) происходит от латинского слова *mandatum* – поручение, наказ. Под депутатским мандатом понимается: 1) юридическое отношение представительства, связь депутата с избирателями; 2) документ, удостоверяющий законность этого представительства (депутатское удостоверение).

Депутатский мандат приобретает исключительно одним способом – в ходе прямых выборов. При использовании той или иной избирательной системы (мажоритарная, пропорциональная, смешанная и их разновидности), при различном способе выдвижения кандидатов в депутаты (только партийные списки или выдвижение от трудовых коллективов, партий, общественных объединений, собраний граждан, путем сбора подписей избирателей), а также при изменении законодательства о местном самоуправлении будет изменяться вид депутатского мандата.

Проблема депутатского мандата имеет принципиальное значение, поскольку ее правильное решение позволяет более четко определить степень зависимости депутата от воли избирателей и меру его ответственности перед ними за свою деятельность. В настоящее время в теории представительной демократии, конституционном и муниципальном праве принято выделять два основных вида депутатского мандата: мандат императивный (обязательный) и мандат свободный.

Российские авторы М.В. Баглай и В.А. Туманов связывают понятие мандата с наказами избирателей и отзывом депутата. По их мнению, «отзыв депутата – право избирателей округа, где был избран депутат, лишить его мандата (отозвать) вследствие утраты им доверия населения, неисполнения наказов избирателей и по иным дискредитирующим обстоятельствам. Такой отзыв возможен лишь там, где статус депутата основан на так называемом императивном мандате».

Из анализа Закона Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов» следует, что депутаты местных Советов Беларуси обладают **императивным мандатом**, поскольку закреплены следующие обязанности по отношению к избирателям: 1) личный прием граждан, не реже одного раза в месяц (ст. 18, ст. 19); 2) отчеты депутата перед избирателями округа, не реже двух раз в год (ст. 18, ст. 21); 3) возможность отзыва депутата избирателями округа (ч.1 ст.6); 4) проведение депутатом встреч с гражданами на территории округа (ст. 20).

В широком смысле, по нашему мнению, под статусом депутата представительного органа местного самоуправления следует понимать правовое положение депутата местного представительного органа, определяемого совокупностью правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, его возникновением, сроком действия и прекращением, полномочиями депутата, ограничениями, гарантиями деятельности, а также подотчетности, подконтрольности и ответственности.

### **1.11. Статус мэров в зарубежных странах. Муниципальная администрация и муниципальная служба**

Мэр (фр. *maire*, англ. *mayor*, от лат. *maior* – большой, старший) – высшее должностное лицо в муниципалитетах в США, Великобритании, Франции и ряде других государств.

Мэр избирается либо муниципальным советом, либо населением. На мэре лежит ответственность за подготовку и исполнение муниципального бюджета, назначение служащих на муниципальные должности, управление работой исполнительного аппарата (муниципальной администрации), решение социально-экономических вопросов, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления, управление муниципальной собственностью и муниципальным хозяйством.

В германской подсистеме коммунального самоуправления должности мэра соответствует должность бургомистра, в иберийской – должность алькальда.

В Италии муниципальной администрацией – джунтой – руководит синдик, а в Польше существуют даже три различных названия должности, аналогичной должности французского мэра. В сельских гминах – войт, в городских – бургомистр, в городах с населением свыше ста тысяч жителей – президент города.

Как отмечает М.Ф. Чудаков, местное самоуправление включает в себя, как правило, два элемента – выборный орган (выборное муниципальное собрание, которое может называться по-разному – совет, ассамблея) и исполнительный орган. Исполнительный орган может быть единоличным и коллегиальным. Если это единоличный орган, то, скажем, это мэр (Франция) или бургомистр (ФРГ). Пример коллегиального органа – магистрат в некоторых Землях ФРГ или джунта в Италии.

Исполнительный орган, формируемый представительным органом местного самоуправления принято называть муниципальной администрацией (во главе с мэром во Франции, бургомистром в ФРГ, председателем муниципалитета в Азербайджане, главой муниципалитета в Армении, примаром в Молдове, главой муниципального образования в РФ и т.д.).

Типовая система органов местного самоуправления для стран СНГ предложена в ст. 14 модельного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятого МПА СНГ 27 ноября 2015 г. и включает:

- представительный орган местного самоуправления;
- исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления (**муниципальную администрацию**);
- главу исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (**мэра**);
- контрольный орган местного самоуправления;
- иные органы местного самоуправления в соответствии с Уставом местного самоуправления.

В Литовской Республике местное самоуправление регулируется главой 10 Конституции и Законом от 7 июля 1994 г. «О местном самоуправлении». В соответствии с п. 3 ст. 3 названного закона к органам самоуправления Литовской Республики относятся: 1) представительный орган самоуправления – Совет самоуправления, обладающий правами и обязанностями местной власти и публичного администрирования; 2) исполнительный орган самоуправления – директор администрации самоуправления, обладающие правами и обязанностями в сфере публичного администрирования.

В ст. 7 Закона Республики Армения «О местном самоуправлении» установлено, что «глава муниципалитета (в городском муниципалитете – мэр города, в окружном муниципалитете Еревана – мэр округа, в сельском муниципалитете – сельский староста) официально представляет муниципалитет, является исполнительным органом муниципалитета и осуществляет полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Армения и настоящим Законом».

В Законе Республики Молдова «О местном публичном управлении» – примар – это представительная власть населения административно-территориальной единицы и исполнительная власть местного совета, избранная на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

В систему самоуправления в Украине на основании ст. 5 Закона «О местном самоуправлении в Украине» входит глава самоуправления (укр. голова самоурядовання).

Из сравнительного анализа зарубежных систем местного самоуправления, стран СНГ и белорусской модели местного самоуправления следует, что в белорусской модели отсутствует местная (муниципальная) администрация местных Советов депутатов во главе с мэром. Это затрудняет реализацию местными Советами вопросов их компетенции и снижает возможности депутатов эффективно взаимодействовать с избирателями по решению вопросов жизнедеятельности населения.

В США существуют несколько муниципальных подсистем, и они характерны в зависимости от правового положения представительных органов местного самоуправления (советов муниципалитетов) и статуса мэров.

Большинство исследователей муниципальной системы США выделяют четыре подсистемы муниципальной власти:

- 1) «совет – слабый мэр»;
- 2) «совет – сильный мэр»;
- 3) «совет – управляющий»;
- 4) «комиссионерская» система.

В ФРГ в рамках распределения компетенций между федерацией и Землями общины входят в исключительное ведение Земель. Вследствие этого каждая земля имеет свое законодательство о местном (коммунальном) самоуправлении, т. е. существует несколько типов систем местного (коммунального) самоуправления, определяющих правовое положение выборного совета и руководителя коммунальной администрации – бургомистра (bürgermeister). Земельное законодательство о коммунальном самоуправлении систематизировано в виде Уложений об общинах или в виде коммунальных Уставов, которые принято делить на четыре типа:

1. Северогерманская система совета (Norddeutsche Verfassung);
2. Южногерманская модель (Süddeutsche Ratsverfassung);
3. Модель бургомистра (Bürgermeisterverfassung);
4. Магистратская модель (Magistratsverfassung).

Понятие «муниципальной службы» сравнительно новое для законодательства стран СНГ. Содержание и виды муниципальной службы напрямую связаны с пониманием и правовой регламентацией местного самоуправления и системы его органов в законодательстве разных стран. Раньше данный вопрос относился к государственной службе, которая давала общие понятия и регламентировала как государственную службу, так и службу в исполкомах местных Советов депутатов.

Институт муниципальной службы представляет собой систему правовых норм, регламентирующих права и обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих органов местного самоуправления. Муниципальная служба является механизмом реализации функций и задач органов местного самоуправления.

Возвращаясь к сравнительной характеристике белорусской и российской системы органов местного самоуправления, отметим, что в РФ реализация компетенции органов самоуправления осуществляется в первую очередь через местную администрацию, а правовой статус сотрудников местной администрации регулируется федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ». В ст. 2 названного закона муниципальная служба рассматривается как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, а представителем нанимателя может быть глава муниципального образования.

В Республике Азербайджан реализация компетенции местного самоуправления также осуществляется через муниципальную службу. В п. 9 ст. 2 Закона Республики Азербайджан «О статусе муниципалитетов» под муниципальной службой понимается постоянная профессиональная деятельность в органах местного самоуправления для исполнения полномочий этих органов, а в п. 2-4. ст. 15 количество членов муниципалитета (включая председателя и его заместителей), исполняющих свои полномочия на постоянной основе, в зависимости от общей численности выборных лиц может составлять от 2 до 5 членов.

В модельном законе МПА СНГ «О государственной гражданской и муниципальной службе» под муниципальной службой понимается профессиональная служебная деятельность граждан, которая осуществляется на должностях муниципальной службы и связана с обеспечением исполнения полномочий органов местного самоуправления.

### **1.12. Правовые акты органов местного самоуправления**

Можно видеть широкий спектр отношений, на которые воздействуют местные Советы депутатов посредством принятия ими своих актов. Местные Советы могут принимать правоприменительные (например, по поводу избрания председателя Совета, формирования комиссий) и нормативные правовые акты. Согласно ст. 19 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» местные Советы депутатов, как и исполнительные и распорядительные органы, принимают нормативные правовые акты в форме решений. Среди актов местных Советов депутатов особое место должны занимать **программные документы**. Так, в силу того, что согласно ст.121 Конституции к исключительной компетенции местных Советов депутатов отнесено утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении, решения по этим вопросам должны быть основой для иной нормотворческой деятельности местного Совета депутатов.

В Законе «О нормативных правовых актах» сформулированы правила, используя которые можно определить субординацию (соотношение по юридической силе) правовых актов. Так, в частности, согласно ст. 23 Закона

новый нормативный правовой акт, в том числе временный, имеет большую юридическую силу по отношению к ранее принятому (изданному) по этому же вопросу нормативному правовому акту этого же нормотворческого органа (должностного лица). Однако из этого правила для актов республиканского уровня сделано исключение: программные законы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам (в данном случае мы не касаемся известного вопроса о субординации Конституции и иных законодательных актов).

Правотворческая деятельность местных Советов депутатов должна базироваться не только на принципах правотворчества, но и на принципах местного самоуправления, изложенных в Европейской Хартии территориального самоуправления (ЕХТС) и в ст. 3 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Издание правовых актов местными Советами обусловлено публично-правовым характером их деятельности. В соответствии со ст. 122 Конституции Республики Беларусь местные Советы депутатов на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории.

Правотворческая деятельность может трактоваться в широком и узком смысле. В узком смысле под правотворческой деятельностью понимается сам процесс создания правовых норм. Как любая процессуальная деятельность правотворчество представляет собой официальный порядок осуществления юридически значимых действий. Соответственно, возникает ряд взаимосвязанных прав и обязанностей, например, по поводу подготовки и принятия нормативного акта. Основанием возникновения правотворческого процесса является юридический факт, т.е. решение соответствующего правотворческого органа о подготовке проекта правового акта. В широком смысле в правотворческую деятельность включают все действия, направленные на создание правовой нормы, начиная от замысла ее создания, подготовки, принятия, опубликования, внесения изменений и дополнений, отмены.

Порядок принятия нормативных правовых актов, в том числе и актов Советов депутатов, связан со стадиями нормотворческого процесса.

Нормотворческий процесс включает как правило следующие стадии: планирование нормотворческой деятельности, нормотворческую инициативу, подготовку проекта нормативного правового акта, принятие нормативного правового акта, включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, опубликование нормативного правового акта.

Важную роль в системе актов органов местного самоуправления играют их регламенты и уставы. Регламент и устав являются документами, представляющими значительный интерес при рассмотрении вопроса об актах органов местного самоуправления.

В первом белорусском законе о местном самоуправлении, принятом в феврале 1991 г, содержался подпункт 12 п. 2 ст. 8, закрепивший



исключительные полномочия сессии местного Совета по принятию регламента Совета, но предмет правового регулирования регламента не был четко установлен, а об самоуправленческих уставах не упоминалось.

Принятый в 2000 г. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» в ч.11 ст. 2 определял регламент как нормативный правовой акт, принятый (изданный) Главой государства, органами законодательной, исполнительной, судебной власти, а также органами местного управления и самоуправления и содержащий совокупность правил, определяющих процедуру деятельности соответствующих органов. Под уставом (положением) понимался нормативный правовой акт, определяющий порядок деятельности государственных органов, предприятий, объединений, организаций, учреждений, а также порядок деятельности государственных служащих и иных лиц в определенных сферах деятельности.

Слово «регламент» происходит от французского *reglement*, что означает правило, регулирующее порядок какой-либо деятельности, например, проведения собраний общественной организации или процедуры деятельности органов муниципалитета или органов государственной власти. В специальной юридической литературе в настоящее время термин «регламент» употребляется в следующих значениях:

- порядок ведения заседания, собрания, сессии или съезда общественной организации;

- свод правил (постоянных или временных), регулирующих внутреннюю организацию и формы деятельности представительного органа, а также порядок работы правительства или иного органа государственной власти

В Российской Федерации правовую основу местного самоуправления составляют кроме Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации уставы муниципальных образований, а также решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан. Каждое муниципальное образование имеет свой устав.

В Модельном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятом 27 ноября 2015 г. Постановление МПА СНГ, в п. 2 ст. 3 предусмотрены требования к Уставу местного сообщества, причем устав рассматривается как необходимый элемент правовых основ местного самоуправления. В Уставе определяются:

- вид и наименование территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление и перечень вопросов местного значения;

- формы, порядок и гарантии осуществления населением местного самоуправления, в том числе и осуществление правотворческой инициативы;

- структура, порядок формирования и полномочия органов местного самоуправления;

- наименования и полномочия выборных должностных лиц местного самоуправления;

- виды, порядок принятия и вступления в силу решений органов местного самоуправления.

### **1.13. Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления**

В теории конституционного и муниципального права принято рассматривать местное самоуправление как систему организационно-правовых форм, включающих органы самоуправления и организационно-правовые формы прямого участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Формы прямого участия населения в решении вопросов местного значения также в юридической и политологической литературе считаются формами местной или муниципальной демократии. Каждая из форм местной (локальной) демократии может рассматриваться как отдельный институт муниципального права.

Рассматривая формы непосредственной демократии в системе самоуправления не следует их противопоставлять представительной демократии, поскольку непосредственная демократия предполагает максимальное сближение органов муниципальной власти и местного сообщества.

Несмотря на важную роль непосредственной демократии, современное конституционное и муниципальное право ряда европейских стран, рассматривая соотношение различных форм демократии, все-таки отдает приоритет представительной демократии.

В законодательстве Беларуси и других стран СНГ используются различные названия организационно-правовых форм местной демократии: формы осуществления населением местного самоуправления; формы участия населения в местном самоуправлении; участие граждан в местном самоуправлении; участия членов территориальных громад в решении вопросов местного значения; формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления; локальная демократия местных сообществ и т.д.

Осуществляя типологию институтов прямой муниципальной демократии по предмету правового регулирования, некоторые авторы выделяет две группы институтов. Во-первых, институты, регулирующие прямое правотворчество граждан: референдум, правотворческая инициатива, собрания (сходы) граждан. Во-вторых, институты, регламентирующие участие граждан в формировании представительных органов власти: выборы, отзыв депутатов (выборных должностных лиц), роспуск выборных органов власти.

В новой редакции модельного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» п. 1. ст. 4 установлено, что граждане государств (СНГ) осуществляют свое право на местное самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. В гл. 5 закреплена правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания граждан, обращения в органы местного самоуправления.

Разделяя в целом подходы российских авторов к выделению двух групп или видов форм участия населения в местном самоуправлении, предлагаем

отдельно рассматривать третью группу форм участия – местные или гражданские инициативы граждан по осуществлению форм местной демократии.

Согласно ст. 117 Конституции Республики Беларусь местное самоуправление осуществляется гражданами не только через местные Советы и органы территориального общественного самоуправления, но и через местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Кроме перечисленных в ст. 117 форм прямого участия Конституция Беларуси содержит ряд норм, закрепивших и другие формы участия граждан в решении вопросов местного значения.

Закрепленные в Конституции и законодательных актах формы непосредственной демократии требуют совершенствования с учетом отдельных правовых институтов зарубежных стран и уровня общественного правосознания.

Так, ст. 35 Конституции закрепила право на проведение собраний и других массовых мероприятий. Полагаю, что в зависимости от целей, места проведения и организаторов следует различать собрания вне закрытых помещений (уличные – регулируются Законом «О массовых мероприятиях») и в закрытых помещениях, проводимых общественными объединениями и трудовыми коллективами. Проведение местных собраний по обсуждению деятельности местных органов власти регулируется Законом «О республиканских и местных собраниях». На основании ч. 1 ст. 19 Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь» депутаты проводят собрания избирателей в своем избирательном округе. Собрания органов территориального общественного самоуправления регулируются Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

В ч. 2 ст. 37 Конституции Беларуси провозглашается, что непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами. Далее, в ст. 38 и статьях 64 – 71 закреплены конституционные основы проведения выборов, в том числе и депутатов местных Советов. В ст. 40 предусмотрено право на обращения в государственные органы, а в ст. 75 – местный референдум и в ст. 72 – отзыв депутатов.

Порядок реализации предусмотренных в Конституции форм участия населения в осуществлении местного самоуправления нашел свое закрепление в законодательстве, но полнота правового регулирования различных форм значительно отличается. Наиболее четко урегулирован порядок проведения местных выборов, отзыва депутатов и референдумов, соответствующие нормы содержаться в Избирательном кодексе.

В частности, не получил должного развития и требует дальнейшего совершенствования институт обсуждения вопросов местного значения. В свое время в Беларуси действовал Закон от 2 февраля 1988 г. «О народном

обсуждении важных вопросов государственной жизни». В данном Законе выделялись такие виды обсуждения, как народное обсуждение и обсуждение населением важных вопросов местного значения, были закреплены формы проведения обсуждения различных вопросов.

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» только п. 3.8. ст. 15 упоминает, что президиум Совета организует обсуждение гражданами проектов решений Совета, иных важных вопросов местного значения, обеспечивает широкое участие организаций и граждан в разработке, принятии и реализации решений Совета по вопросам местного значения. Вопрос о перечне «важных» (для избирателей или для местной администрации?) вопросов, об инициаторах и формах обсуждения остается открытым.

Несмотря на подробную регламентацию института отзыва депутатов местных Советов на практике отзыв как форма влияния избирателей на деятельность депутатов местных Советов практически не используется, поэтому необходимо упростить процедуру отзыва. Как полагает О.А. Антонова, «необходимо расширить круг субъектов, имеющих право инициировать отзыв, включив в него политические партии и трудовые коллективы, в отношении депутатов, которые выдвигались ими кандидатами».

Общественные слушания, которые также называются в зарубежных странах публичными слушаниями, являются новой формой прямого волеизъявления или участия населения в осуществлении местного самоуправления. Ранее в законодательстве стран СНГ о местном самоуправлении институт публичных слушаний отсутствовал, в белорусском законодательстве он не предусмотрен до настоящего времени.

В муниципальном законодательстве зарубежных стран используются различные названия публичных слушаний – общественные слушания, общественные обсуждения, привлечение граждан к осуществлению публичного управления, общественные консультации и т.д.

В законодательстве о местном самоуправлении стран СНГ наиболее четко публичные или общественные слушания как отдельный правовой институт закреплены в Законе Азербайджанской Республики «Об общественном участии». Согласно ст. 1 названного закона под общественным участием понимается участие граждан и институтов гражданского общества в установленных законом формах в подготовке и осуществлении государственной политики в различных сферах государственной и общественной жизни, принятии решений на общегосударственном и местном уровнях.

В Республике Беларусь общественные слушания в законодательстве не закреплены. Вместо общественных слушаний используется такая форма деятельности, как общественные советы. Давно уже предлагается «закрепить в компетенции общественных советов возможность инициировать и (или) проводить *общественные слушания* по конкретным проблемам, входящим в сферу деятельности данного общественного совета, одновременно обязав государственные органы информационно и организационно содействовать

проведению таких мероприятий (в том числе через направление на эти мероприятия своих официальных представителей), а также наделить общественные советы правом разрабатывать и вносить в государственные органы предложения по совершенствованию законодательства».

Значение общественных слушаний и других форм непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения недооценивается как законодателем, так и общественностью. Без демократии участия невозможно развитие гражданского общества и местного самоуправления. Между тем у общественных слушаний в органах местного самоуправления, как и у парламентских слушаний, и других форм непосредственного участия (коллективные обращения, местные собрания, отчеты депутатов перед избирателями, консультативный опрос избирателей, правотворческая инициатива, общественная экспертиза) есть значительный потенциал.

По итогам общественных слушаний и в ходе реализации других форм непосредственного участия могут, по моему мнению, приниматься *решения* следующего характера: 1) оценочного – например, признать работу местной администрации или отдельных депутатов неудовлетворительной; 2) совещательного – обсудить вопросы, которые игнорируются органами местной власти, в частности, работу милиции общественной безопасности; 3) рекомендательного – рекомендовать органам местной власти разработать положения о процедуре выделения социальной адресной помощи нуждающимся; 4) контрольного – заслушать отчеты должностных лиц местной власти о финансировании коммунальных учреждений социально-культурной сферы; 5) правотворческого – предложить юридической службе разработать в рамках правотворческой инициативы граждан проект нормативного правового акта согласно требований нормотворческой техники; 6) коммуникативного – проинформировать избирателей через местные СМИ о результатах общественных дебатов.

В Российской Федерации публичные слушания предусмотрены в ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

#### **1.14. Ассоциации органов местного самоуправления**

В муниципальном праве и в законодательстве о местном самоуправлении многих стран под ассоциациями органов местного самоуправления понимаются различные союзы (коммерческие или некоммерческие организации), учредителями которых выступают органы местного самоуправления. В юридической литературе термин «ассоциация» (от лат. *assocciare* – соединять) переводится как объединение. Кроме термина «ассоциации органов местного самоуправления» используется схожее понятие межмуниципального сотрудничества органов местного самоуправления.

Межмуниципальное сотрудничество является организационно-правовым механизмом, позволяющим согласовать интересы, объединить усилия (в том числе финансовые средства, материальные и иные ресурсы) и скоординировать

действия органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения, выражения и защиты общих интересов, более четкого и слаженного взаимодействия с региональными и центральными органами власти.

В настоящее время не существует единого термина, отражающего подобный тип самоуправленческих отношений. Наиболее часто встречающимися вариантами обозначения межмуниципальных отношений в науке муниципального права стран СНГ являются термины «взаимодействие» «сотрудничество», «объединение», «партнерство» и «кооперация муниципальных образований». При этом законодатель оперирует общим термином «межмуниципальное сотрудничество».

Считается, что первой созданной в Европе общенациональной ассоциацией органов местного самоуправления была Ассоциация общин Нидерландов, которая появилась в мае 1912 г., хотя городские союзы общин появились раньше. Так, Немецкий союз городов (Deutscher Städtetag – DST) был учрежден еще в 1905 г., Ассоциация городов Швеции (Svenska stadsförbundet) была создана в 1908 г., а Союз польских городов (Zwiazak miast polskich – ZMP) появился в 1917 г.

В Беларуси в советский период государственности законодательство о местных Советах депутатов не предусматривало возможность местных Советов создавать свои координационные органы или ассоциации.

Право органов местного самоуправления на создание своих ассоциаций закреплено в ст. 10 Европейской Хартии местного самоуправления. В Хартии отмечается, что в каждом государстве подлежит признанию право органов местного самоуправления при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес.

В модельном законе, принятом Постановлением МПА СНГ 27 ноября 2015 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления», содержится ст. 6 «Межмуниципальное сотрудничество», в которой предусмотрено, что органы местного самоуправления на добровольной основе могут образовывать объединения в форме межмуниципальных союзов (ассоциаций), а также вправе входить в межгосударственные союзы и ассоциации, другие межмуниципальные организации.

Обзор зарубежного опыта функционирования межмуниципальных ассоциаций свидетельствует о значительном многообразии их организационно-правовых форм и видов ассоциаций.

Полагаем, можно назвать следующие критерии классификации самоуправленческих ассоциаций: 1) по виду органов местного самоуправления, входящих в состав ассоциации; 2) по принадлежности органов местного самоуправления к определенному уровню административно-территориального устройства (АТУ); 3) по принадлежности к определенной категории населенных пунктов, на территории которых формируются органы самоуправления; 4) по организационным формам межмуниципального сотрудничества; 5) по учредителям.

Межмуниципальное сотрудничество в странах Европы прошло более долгий процесс эволюции, нежели в странах СНГ, и потому действует более эффективно. Основными отличиями межмуниципального взаимодействия в странах Европы являются большая финансовая самостоятельность межмуниципальных образований, более широкий спектр их действия, активная деятельность граждан в подобных образованиях.

Во всех европейских странах существуют Национальные ассоциации органов местного самоуправления, которые в свою очередь участвуют в межмуниципальном международном сотрудничестве, в частности, через Конгресс местных и региональных властей Совета Европы и через Совет европейских муниципалитетов и регионов (CEMR).

Европейские национальные ассоциации органов местного самоуправления формируют состав делегаций, представляющих страну в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы.

Кроме Конгресса существуют и другие формы межмуниципального международного сотрудничества. Так, Международный союз местных властей (IULA) был основан в Генте (Бельгия) в 1913 г. для достижения следующих целей: повышения эффективности местного самоуправления; выработки общих стандартов в деятельности местного самоуправления и местных служб; обеспечения международного обмена опытом и информацией, а также налаживания личных контактов между главами муниципальных образований.

В 2004 г. на Конгрессе в Париже три международных ассоциации муниципальных и региональных органов власти – Международный союз местных властей, Всемирная федерация породненных городов и Ассоциация крупных городов «Метрополис» – приняли решение о создании международного союза муниципального сотрудничества «Объединённые города и местные власти» (United Cities and Local Governments – UCLG).

Международный союз муниципального сотрудничества объединяет национальные ассоциации местного самоуправления более 70 стран. Особыми членами являются центральные и региональные министерства, образовательные и научные учреждения, а также частные лица, связанные с местным самоуправлением, образованием и наукой. Союз местного самоуправления публикует ежемесячный обзор «Местное самоуправление».

## **2. ПРАКТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ**

### **2.1. Примерные планы семинарских занятий**

#### **Тема 1. Понятие, принципы, функции и теории местного самоуправления**

Вопросы для семинарского занятия

1. Понятие и генезис местного самоуправления.
2. Принципы и функции местного самоуправления
3. Основные теории местного самоуправления.
4. Теория свободной общины.
5. Государственная теория самоуправления.
6. Современные теории местного самоуправления.

Темы рефератов

1. Понятие местного самоуправления.
2. Принципы местного самоуправления в белорусском законодательстве.
3. Принципы местного самоуправления в Европейской Хартии местного самоуправления.
4. Соотношение местного управления и самоуправления.
5. Историко-теоретические основы местного самоуправления.
6. Теория социалистического самоуправления народа, противопоставление Советов зарубежным буржуазным муниципалитетам.

#### **Тема 2. Развитие самоуправления в Беларуси в различные периоды государственности**

Вопросы для семинарского занятия

1. Соймы (соймики) в поветах и воеводствах ВКЛ (XIII-XVI вв.).
2. Магдебургское право и его распространение в городах ВКЛ.
3. Особенности земств на белорусских территориях.
4. Система местного самоуправления по Закону от 20 февраля 1991 г. «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР».
5. Правовой статус местных Советов Беларуси советского периода государственности.

Темы рефератов

1. Понятие, порядок формирования и полномочия шляхетских повятовых сеймиков.
2. Характеристика и виды привилегий городам на магдебургское право.
3. Состав и правовое положение магистрата в городах с магдебургским правом.



4. Развитие местных органов власти в советский период.
5. Органы местной власти в период нахождения Беларуси в составе Российской империи.

### **Тема 3. Правовые и территориальные основы системы местного самоуправления в Республике Беларусь и зарубежных странах**

#### Вопросы для семинарского занятия

1. Понятие и виды правовых основ местного самоуправления.
2. Конституционно-правовые основы местного самоуправления.
3. Организационные основы местного самоуправления.
4. Территориальные основы местного самоуправления.
5. Финансово-экономические основы местного самоуправления.
6. Правовой статус муниципальной собственности в зарубежных странах.

#### Темы рефератов

1. Территориальные основы местного самоуправления во Франции.
2. Территориальные основы местного самоуправления в Республике Беларусь и в Литовской Республике.
3. Территориальные основы территориального самоуправления в Республике Польша.
4. Виды муниципальных образований в Российской Федерации.
5. Территориальная организация коммунального самоуправления в Землях ФРГ.

### **Тема 4. Компетенция органов местного самоуправления**

#### Вопросы для семинарского занятия

1. Понятие и виды компетенции органов местного самоуправления.
2. Компетенция органов местного самоуправления в Республике Беларусь.
3. Компетенция органов местного самоуправления в странах англосаксонской модели местного самоуправления.
4. Предметы ведения территориальных коллективов во Франции.
5. Принцип адекватности ресурсов объему компетенции органов местного самоуправления.

#### Темы рефератов

1. Понятие правового статуса и компетенции органов местного самоуправления, ее виды.
2. Компетенция органов местного самоуправления в Северных странах.

3. Компетенция органов территориального самоуправления в Республике Польша.

4. Собственные и делегированные вопросы компетенции коммунального самоуправления в Землях ФРГ.

5. Рассмотрение споров о компетенции между органами публичной власти в административных судах ФРГ.

## **Тема 5. Территориальное общественное самоуправление в Республике Беларусь и странах СНГ**

### Вопросы для семинарского занятия

1. Понятие и виды органов территориального общественного самоуправления (ОТОС) в Беларуси.

2. Территориальные советы местного самоуправления в Казахстане.

3. Территориальное общественное самоуправление в РФ.

4. Органы общественной самодеятельности в Таджикистане.

5. Органы самоорганизации населения (ОСН) в Украине.

### Темы рефератов

1. Порядок создания органов территориального общественного самоуправления в Республики Беларусь

2. Вспомогательные органы самоуправления в Республике Польша (солецтва).

3. Вспомогательные органы самоуправления в Литовской Республике (сянюнии).

4. Задачи и полномочия органов территориального общественного самоуправления в РФ (в конкретном регионе).

5. Создание и регистрация ОСН в Украине.

6. Ресурсы ОТОС в Беларуси и РФ.

7. Махаллинские комитеты в Узбекистане.

8. Специальные муниципальные округа в США (на примере школьных округов).

## **Тема 6. Статус мэров и муниципальной администрации в зарубежных странах**

### Вопросы для семинарского занятия

1. Правовое положение мэра в зарубежных странах.

2. Статус мэра во Франции, порядок их избрания.

3. Статус синдика в итальянских коммунах, порядок его избрания.

4. Статус бургомистра и войта в гминах Республики Польша.

5. Статус главы муниципального образования в РФ.

6. Муниципальная администрация в зарубежных странах.

## Темы рефератов

1. Понятие должности мэра в зарубежных моделях местного самоуправления.
2. Виды мэров в муниципалитетах США.
3. Статус префекта в муниципалитетах Бразилии.
4. Статус примара в Молдове.
5. Статус председателя муниципалитета в Азербайджане.
6. Порядок избрания бургомистра и войта в гминах Республики Польша.

### **Тема 7. Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления.**

#### Вопросы для семинарского занятия

1. Понятие и виды форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления.
2. Местные выборы в Республике Беларусь и Российской Федерации.
3. Муниципальные референдумы в РФ и Швеции.
4. Правотворческая инициатива в Республике Беларусь и Российской Федерации.
5. Общественные слушания в органах местного самоуправления.

## Темы рефератов

1. Виды форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления.
2. Основные стадии проведения выборов депутатов местных Советов в Республике Беларусь.
3. Субъекты выдвижения кандидатов в депутаты местных Советов в Республике Беларусь и в РФ.
4. Локальный референдум в Республике Польша.
5. Основные стадии отзыва депутатов местных Советов Республики Беларусь.
6. Коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления.
7. Субъекты инициативы проведения местных собраний в Республике Беларусь.
8. Местные собрания в штате Массачусетс (США).
9. Реализация инициативы избирателей по сбору подписей за досрочный роспуск местного Совета депутатов в Республике Беларусь.
10. Консультативный опрос граждан в муниципальных образованиях РФ.

## 2.2. Сборник задач (юридических казусов)

### Методические рекомендации по решению задач

Для успешного решения задач необходимо изучить доктринальные и нормативные источники по вопросам, поднимаемым в задаче. В первую очередь следует определить, о каких отношениях идет речь в задаче и какие нормативные правовые акты подлежат применению. В случае возникновения затруднений используйте список литературы.

Ответ на задачу должен быть аргументированным. При обосновании позиции следует ссылаться на конкретные нормы нормативных правовых актов в актуальной редакции (указывать статью, часть, пункт и т.д.). Задача может включать как один, так и несколько проблемных аспектов, что должно быть отражено в решении.

Решите задачи. Ответ обоснуйте.

1. Представим, что районный Совет депутатов нового созыва принял новый регламент, в котором расширил свои полномочия, закрепив право инициировать снятие с должности председателя районного исполнительного комитета.

Обоснуйте правомерность подобного решения. В форме какого акта может быть осуществлена подобная инициатива Совета?

2. Группа депутатов местного Совета в количестве 10 процентов от установленного состава обратилась к председателю Совета с требованием созвать внеочередную сессию Совета. Председатель Совета требование депутатов проигнорировал.

Обоснуйте правомерность решения председателя Совета.

3. Староста сельского населенного пункта обратился с предложением в соответствующий районный Совет депутатов включить вопрос благоустройства населенного пункта для рассмотрения на сессии Совета.

Обоснуйте, является ли староста субъектом инициативы внесения предложений по вопросам для рассмотрения на сессии Совета.

4. На сессии сельского совета нового созыва было принято решение создать президиум Совета в составе председателя сельского Совета, управляющего делами сельисполкома и трех депутатов.

Может ли управляющий делами сельисполкома входить в состав президиума сельского Совета? Обоснуйте правомерность решения сессии сельского Совета.

5. Инициативная группа граждан в течение трех месяцев собирала подписи в поддержку предложения о проведении местного собрания по вопросу строительства в городе крупного химического предприятия республиканского подчинения.

Подписные листы вместе с уведомлением о проведении местного собрания были представлены в установленные сроки в городской исполнительный комитет, который принял решение отказать инициаторам в проведении местного собрания.

Насколько правомерно решение городского исполнительного комитета?  
Обоснуйте правомерность решения.

6. В городском Совете депутатов обсуждался вопрос об инициировании проведения в городе местного референдума по вопросу строительства предприятия по производству цемента. За его проведение высказалось из 30 присутствующих на сессии абсолютное большинство – 19 депутатов, а общая численность Совета – 40 депутатов.

Можно ли считать принятым решение Совета об инициировании референдума?

7. На очередной сессии областного Совета депутатов присутствовало 39 депутатов из числа 60 избранных. Сессия повысила на 50 % ставку единого налога с индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц за месяц в пределах базовых ставок этого налога, установленных Налоговым кодексом. Группа индивидуальных предпринимателей обратилась в областную прокуратуру жалобой о неправомерности принятого областным Советом решения.

Действовал ли областной Совет в пределах своей компетенции? При каких условиях решение будет правомерным. Аргументируйте свой ответ.

### **3. РАЗДЕЛ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ**

#### **3.1. Примерные темы курсовых работ**

1. Принципы местного самоуправления в СНГ.
2. Понятие и виды органов местного самоуправления в Беларуси и Туркменистане.
3. Местное самоуправление и гражданское общество.
4. Территориальные основы местного самоуправления в Республике Беларусь и Республике Польша.
5. Функции местного самоуправления в СНГ и Литовской Республике.
6. Статус мэров и глав муниципальных образований в Российской Федерации.
7. Общественная теория местного самоуправления.
8. Государственная теория местного самоуправления.
9. Развитие муниципального права в Азербайджанской Республике.
10. Земские органы местной власти в Беларуси досоветского периода.
11. Компетенция органов местного самоуправления, ее виды.
12. Соотношение местного управления и самоуправления в Республике Беларусь и в Республике Казахстан.
13. Контрольные полномочия местных Советов Республики Беларусь.
14. Местное самоуправление во Франции.
15. Города с магдебургским правом в ВКЛ.
16. Непосредственная демократия в системе самоуправления в СНГ.
17. Статус депутатов органов местного самоуправления в Молдове и Туркменистане.
18. Компетенция органов местного самоуправления Беларуси и РФ в социальной сфере.

#### **3.2. Тестовые задания**

1. Англосаксонская система местного самоуправления получила распространение в следующих странах:
  - а) Великобритании;
  - б) Нидерландах;
  - в) Швейцарии;
  - г) Новой Зеландии;
  - д) Канаде;
  - е) Греции.
2. Назовите уровни территориальных коллективов во Франции:
  - а) коммуна;
  - б) гмина;
  - в) департамент;
  - г) область;

- д) земля;
- е) провинция;
- ж) регион.

3. В Дании органами местного самоуправления на уровне коммуны являются:

- а) совет коммуны;**
- б) префект, руководящий работой местной администрации;
- в) бургомистр, руководящий работой совета и муниципальной администрации;**
- г) губернатор.

4. Отсутствие полномочных представителей государства на уровне местного самоуправления является признаком:

- а) англосаксонской модели местного самоуправления;**
- б) континентальной (французской) модели местного самоуправления;
- в) смешанной модели местного самоуправления;
- г) советской модели местного самоуправления.

5. Основной единицей территориального самоуправления Республики Польша является:

- а) воеводство;
- б) войт;
- в) гмина;**
- г) повет;
- д) воевода.

6. Общественная теория местного самоуправления характеризуется следующим:

- а) органы местного самоуправления самостоятельно определяют круг своего ведения;
- б) выбор предметов ведения местного самоуправления полностью определяется и контролируется государством;
- в) предметы ведения местного самоуправления разделены на собственные дела и дела, делегированные местному самоуправлению государством.**

7. В Туркменистане исполнительную власть в велаятах осуществляют:

- а) арчыны;
- б) халк маслахаты;
- в) хякимы;**
- г) генгеши.

8. В велаятах, этрапах и городах Туркменистана образуются следующие местные представительные органы:

- а) генгешы;
- б) **халк маслахаты;**
- в) хякимы;
- г) кантоны.

9. Свое научное обоснование ранее других теорий местного самоуправления получила:

- а) **теория естественных прав общины;**
- б) теория дуализма;
- в) государственная теория;
- г) хозяйственная теория;
- д) теория муниципального социализма.

10. Система местного самоуправления Республики Беларусь включает:

- а) представительные органы местного самоуправления – местные Советы депутатов;
- б) органы территориального общественного самоуправления;
- в) местные референдумы;
- г) местные собрания граждан;
- д) **все варианты верны.**

11. Работой Генгеша в Туркменистане руководят:

- а) **арчын, избираемый Генгешем из членов своего состава;**
- б) хякимы;
- в) халк маслахаты;
- г) арчын, назначаемый Президентом Туркменистана.

12. Принципы местного самоуправления – это:

- а) **основополагающие идеи,** которые лежат в основе организации и осуществления местного самоуправления;
- б) основные направления муниципальной деятельности;
- в) совокупность организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления.

13. Система органов местного самоуправления в Республике Беларусь включает:

- а) местные администрации;
- б) местные исполнительные комитеты;
- в) **местные Советы депутатов;**
- г) президиумы местных Советов;
- д) **органы территориального общественного самоуправления;**
- е) председателя местного Совета депутатов.

14. К **первичному территориальному уровню** в Республике Беларусь относятся Советы:



- а) **сельские;**
- б) **поселковые;**
- в) **городские (городов районного подчинения);**
- г) районные;
- д) агрогородков;
- е) курортных поселков.

15. Основной формой деятельности местного Совета депутатов в Республике Беларусь является:

- а) заседание депутатских комиссий;
- б) проведение общественных слушаний в Совете;
- в) заслушивание отчетов руководителей структурных подразделений исполкомов;
- г) **проведение сессий;**
- д) проведение в избирательных округах встреч депутатов с избирателями;
- е) проведение заседаний президиума Совета.

16. Председатель местного Совета депутатов Республики Беларусь может быть освобожден от своей должности:

- а) Президентом Республики Беларусь;
- б) председателем вышестоящего Совета депутатов;
- в) Палатой представителей Национального Собрания Республики Беларусь;
- г) **избравшим его на должность Советом депутатов.**

17. Решения местных Советов депутатов Республики Беларусь, не соответствующие законодательству, приостанавливаются:

- а) исполнительным комитетом соответствующего уровня;
- б) **Президентом Республики Беларусь;**
- в) вышестоящим Советом депутатов;
- г) Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь.

18. Право инициативы на проведение местного референдума в Республике Беларусь принадлежит:

- а) **местным представительным органам;**
- б) органам местного управления;
- в) местным общественным объединениям;
- г) территориальным структурам политических партий;
- д) **гражданам** Республики Беларусь, собравшим не менее 10 процентов подписей избирателей соответствующей АТЕ.

19. Система органов местного самоуправления в РФ включает:

- а) местную администрацию;
- б) представительный органы муниципального образования;
- в) контрольно-счетный орган муниципального образования

- г) главу муниципального образования;
- д) органы территориального общественного самоуправления;
- е) председателя местного представительного органа.

20. Земельное законодательство ФРГ о коммунальном самоуправлении выделяет следующие подсистемы :

- 1) модель бургомистра;
- 2) магистратскую модель;
- 3) модель общин;
- 4) северную модель совета;
- 5) романо-германскую модель.

### **3.3. Примерные вопросы контрольной работы**

- 1. Понятие местного самоуправления.
- 2. Принципы местного самоуправления в белорусском законодательстве.
- 3. Принципы местного самоуправления в Европейской Хартии местного самоуправления.
- 4. Соотношение местного управления и самоуправления.
- 5. Историко-теоретические основы местного самоуправления.
- 6. Территориальные основы местного самоуправления во Франции.
- 7. Территориальные основы местного самоуправления в Республике Беларусь и в Литовской Республике.
- 8. Территориальные основы территориального самоуправления в Республике Польша.
- 9. Виды муниципальных образований в Российской Федерации.
- 10. Территориальная организация коммунального самоуправления в Землях ФРГ.
- 11. Понятие правового статуса и компетенции органов местного самоуправления, ее виды.
- 12. Компетенция органов местного самоуправления в Северных странах.
- 13. Компетенция органов территориального самоуправления в Республике Польша.
- 14. Собственные и делегированные вопросы компетенции коммунального самоуправления в Землях ФРГ Статус мэра во Франции, порядок их избрания.
- 15. Статус синдика в итальянских коммунах, порядок его избрания.
- 16. Статус бургомистра и войта в гминах Республики Польша.
- 17. Статус главы муниципального образования в РФ.
- 18. Муниципальная администрация в зарубежных странах.
- 19. Виды форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления.
- 20. Локальный референдум в Республике Польша.
- 21. Основные стадии отзыва депутатов местных Советов Республики Беларусь.

22. Субъекты инициативы проведения местных собраний в Республике Беларусь.
23. Местные собрания в штате Массачусетс (США).
24. Реализация инициативы избирателей по сбору подписей за досрочный роспуск местного Совета депутатов в Республике Беларусь.
25. Консультативный опрос граждан в муниципальных образованиях РФ.

## 4. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ

### 4.1. Рекомендуемая литература

#### Основная

1. Бабун, Р.В. Государственное и муниципальное управление / Р.В. Бабун. – М.: КНОРУС, 2016. – 127с.
2. Боголейко, А.М. Совершенствование порядка отмены нормативных правовых актов органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь. Сб. науч. статей / НЦЗПИ; редколл. : О.И. Чуприс (гл. ред.) [и др.]. – Минск: ИВЦ Минфина, 2020. – С. 281-291.
3. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь / Г.А. Василевич. – Минск: Вышэйшая школа, 2016. – 398 с.
4. Гриценко, Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020/ Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4 (137). – С. 80-97.
5. Государственная и муниципальная служба: учеб. для вузов /С.И. Журавлев [и др.] ; под общ. ред.С.И. Журавлева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд. Юрайт, 2020. – 305с.
6. Dolnicki V. Samorząd terytorialny.Wydanie 7 /В. Dolnicki – Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2019. – 688 s.
7. Иванов, В.В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологии / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. – М.: Инфра – М., 2020. – 383 с.
8. Киселева, Т.М. Реализация концепции электронного муниципалитета в зарубежных странах. – В кн.: Динамика правоустановления и правореализации в сфере публично-правовых отношений : сб. науч. статей /НЦЗПИ; редколл. : О.И. Чуприс (гл. ред.) [и др.]. – Минск: ИВЦ Минфина, 2020. – С.333-343.
9. Куневич, Г.Г. Развитие правовой культуры в системе местного управления и самоуправления / Осознанное общественное правосознание – важнейшая составная часть правовой культуры современного общества (монография) / И. А. Белова, Г. А. Василевич, А. Ф. Вишневский и др. / Под ред. В. А. Кучинского. – Гродно: «ЮрСаПринт», 2020. – 416 с. – С. 224-263.
10. Маркварт, Э. Институциональные основы местного самоуправления: Учеб, пособие / Э. Маркварт, Р.В. Петухов, К. А. Иванова. – М.: Издательство «Проспект», 2019. – 344 с.
11. Местное самоуправление в Беларуси (материалы исследований ПОО «Фонд им. Льва Сапегы» в рамках программ Евросоюза и Совета Европы) /: М. В. Кобаса и др. – авторский коллектив экспертов ПОО «Фонд им. Льва Сапегы». – Минск: 2017. – 124 с.
12. Муниципальное право России: учебник для вузов / Под ред. А.Н. Кокотова. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд. Юрайт, 2020. – 495 с.

13. Муниципальное управление и местное самоуправление: учебник / под ред. И.А. Алексеева. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 353 с.
14. Мясникович, М.В. Теория и практика местного управления и самоуправления: состояние, проблемы и предложения /М.В. Мясникович, А.А. Попков. – Минск: Беларуская навука, 2020. – 157 с.
15. Основы государственного и муниципального управления (Public administration): учебник / А.Ф.Борисов [и др.]; под ред. Г.А. Меньшиковой, Н.А. Пруселя. – М.: Юрайт, 2016. – 339с.
16. Практикум по конституционному праву : учеб.-метод. пособие / Г.А. Василевич [и др.]; под общ. ред. Г.А. Василевича, Т.М. Киселевой. – Минск : БГУ, 2018. – 207 с.
17. Прудников, А.С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах / А.С. Прудников, Л.А. Ларина, М.В. Максюта. – М.:ЮНИТИ–ДАНА, 2017. – 271с.
18. Сидорчук, В.К. Правовое положение коммунального хозяйства: моногр. / В.К. Сидорчук. – Минск: Изд. Центр БГУ, 2019. – 308 с.
19. Система муниципального управления: учебник / Кол. авторов; под ред. проф. В.Б.Зотова; рук. авт. кол. Р.В. Бабун. – 6-е изд., испр. и доп. – М.: КНОРУС, 2018.– 680 с.
20. Черкасов, А.И. Местное управление в США: организация и тенденции развития / А.И.Черкасов. – М: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 80 с.
21. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник/ В.Е.Чиркин. – М.: Норма, 2019. – 528с.
22. Чиркин, В.Е.Основы государственного и муниципального управления: учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2019. – 384 с.
23. Чудаков, М.Ф. Конституционное право зарубежных стран / М.Ф.Чудаков. – Минск: Вышэйшая школа, 2018. – 476 с.
24. Яновский, В.В. Государственное и муниципальное управление: уч. пособие / В.В. Яновский, С.А. Кирсанов. – 4-е изд.– М.:КНОРУС, 2016. –199с.
25. Vital-Durand Emmanuel. Les collectivités territoriales en France. 10-e edition, Hachette Supérieur, 2017. – 156 pages.
26. Bertrand Faure. Droit des collectivités territoriales. 6-e edition. Dalloz – Précis, 2021. – 803 pages.
27. Alfons Gern, Christoph Brüning. Deutsches Kommunalrecht. – Baden-Baden, 2018.
28. Johannes Dietlein, Johannes Hellermann. Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen: Verfassungsrecht, Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Öffentliches Baurecht. – С.Н. Beck, München, 2016.
29. Hubert Izdebski. Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy. – Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2020. – 340 s.
30. Любченко, П. М. Муниципальное право : підручник / П. М. Любченко. – Харків : Право, 2019. – 512 с.

## Дополнительная

31. Антонова, О.А. К вопросу совершенствования процедуры отзыва депутатов в Республике Беларусь / О.А.Антонова // Право и демократия : сб. науч. тр. Вып. 19 / редкол.: В. Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2008.
32. Василевич, Г.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Г.А. Василевич, Н.М. Кондратович, Л.А. Приходько; Под общ. ред. Г.А.Василевича. – Минск, Книжный Дом, 2006. – 480 с.
33. Автономов, А.С. Основы местного самоуправления и муниципального управления / А.С. Автономов, А.А. Захаров. – М., 1999. – 384 с.
34. Анимица, Е.Г. Основы местного самоуправления: учеб. / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный. – М.: ИНФРА – М, 2000. – 208с.
35. Барабашев, Г.В. Местное самоуправление. Учебное пособие / Г.В. Барабашев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. – 352 с.
36. Болотина, Е.В. Организационные основы французского муниципального управления: монография /Е.В. Болотина. – СПб., 2006. – 91с.
37. Васілевіч, Р.А. Гісторыя канстытуцыйнага права Беларусі /Р.А. Васілевіч, Т. І. Доўнар, І. А. Юхо. – Мінск: Права і эканоміка, 2001. – 363с.
38. Василевич Г.А. Развитие местного самоуправления в Республике Беларусь в контексте требований Европейской хартии местного самоуправления / Г.А. Василевич // Совершенствование механизма государственного управления в условиях правовой интеграции государств: материалы междунар. круглого стола, Минск, 28 сентября 2018 г. / БГУ, Юридический фак., каф. государственного управления; [под ред. Т. А. Червяковой]. – Минск: БГУ, 2018. – С. 7-12.
39. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Учебное пособие / И.А. Василенко. – М. : Изд. корпорация «Логос». – 1998.
40. Вішнеўская, І.У. Гісторыя палітычнай і прававой думкі Беларусі: Дапаможнік для студ. вышэйш. навуч. устаноў / І.У. Вішнеўская. – Мінск: Тэсей, 2004. – 272 с.
41. Выдрин, И.В. Муниципальное право России: учебник / И.В. Выдрин. – 4-е изд., перераб. – М.: Норма: ИНФРА–М, 2015. – 255с.
42. Выборы: правовые основы, избирательные технологии: Науч.-правовое и практ. пособие / И.И. Бугрова, А.Е. Вашкевич, Г.Г.Куневич и др.; Отв. ред. С.А.Альфер; Науч. ред. М.Ф.Чудаков. 2-е изд., испр. и доп. – Минск: Тесей, 2000.
43. Гісторыя Беларусі: У 6 т. Т. 2.: Беларусь у перыяд ВКЛ / Ю.Бохан і інш.; радкал.: М.Касцюк і інш. – Минск: Экоперспектива, 2008.
44. Гранкин, И.В. Муниципальное право РФ: курс лекций / И.В. Гранкин. – М.: Проспект, 2014. – 319с.
45. Gerber, C. F. Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts / C. F. Gerber. – Leipzig : Bernhard Tauchnitz, 1865.

46. Демичев, Д.М. Местное самоуправление в Республике Беларусь как публично-властная форма демократии/Д.М.Демичев //Право. Экономика. Психология. Научно-практический журнал ВГУ. – 2017. – № 2(7). – С. 8-16.
47. Доўнар, Т.І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі /Т.І.Доўнар. – Мінск: ДІКСТ БДУ, 2011. – 552с.
48. Децентрализация: Эксперименты и реформы / Под ред. Т.М. Хорвата.– Будапешт, 2000. – 348с.
49. Егорова, М.В. Конституционно-правовой статус территориальных коллективов во Франции. Автореф. дис ...к.ю. н. / М.В.Егорова. – М., 2012. – 26 с.
50. Институты самоуправления: историко – правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут. – М.: Норма, 1995. – 301с.
51. Куневич, Г.Г. Муниципальное право Республики Беларусь:Учеб.-метод.пособие / Г.Г.Куневич. – Минск: НО ООО «БІП–С», 2002. – 103с.
52. Куневич, Г.Г. Территориальное общественное самоуправление в Беларуси / Г.Г. Куневич. – Минск: «Право и экономика», 2012. – 108с.
53. Киселёва, Т.М. Электронный муниципалитет как форма демократии в современном мире / Т.М. Киселёва // Актуальные направления развития демократии в Республике Беларусь на современном этапе : сб. мат. круглого стола, посвященного 26-летней годовщине принятия Конституции Республики Беларусь, Минск, 27 марта 2020 г. / БГУ, Юридический фак., каф. конституционного права ; [редкол.: Г. А. Василевич и др.]. – Минск : БГУ, 2020. – С.180-185.
54. Киселёва, Т.М. Местное самоуправление в условиях развития информационного общества: опыт Республики Беларусь и Российской Федерации / Т.М. Киселёва // Система конституционного права современной России: ценности, принципы, институты и нормы: материалы XI Международного Конституционного Форума, посвященного 110-летию Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (10-12 декабря 2019 г., Саратов). Части 1 и 2 : сборник научных статей. Саратов : Издательство "Саратовский источник", 2020. – С. 94-97.
55. Комментарий к Закону Республики Беларусь « О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 22.02.1991 г. / А.В. Карамышев, В.И. Дриц. – Минск: Тесей, 2003. – 192 с .
56. Крамник, А.Н. Административное право Республики Беларусь. Часть 1. Управленческое право / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2008.– 672с.
57. Крамнік, А.М. Адміністрацыйныя паўнамоцтвы сельскага Савета дэпутатаў працоўных / А.М.Крамнік. – Мінск: Выд-ва БДУ, 1974.
58. Куневич, Г.Г. Предложения по концепции реформирования системы местного самоуправления Республики Беларусь /Концепция местного самоуправления в Республике Беларусь на основе зарубежного опыта: материалы международной конференции (29.02.2002 г., Минск) / Г.Г. Куневич. – Минск, 2002.– С. 94-101.
59. Куневич, Г.Г.Финансово-экономические основы местного самоуправления в Республике Беларусь / Материалы междунар. семинаров

«Местные власти и органы территориального общественного самоуправления в Республике Беларусь и Германии» / Г.Г. Куневич. – Минск: Германский фонд международного правового сотрудничества, 2003. – С.165-180.

60. Куневич Г.Г., Ровдо В.В. В незавидной роли "матрешки" / Г.Г. Куневич, В.В. Ровдо // Беларуская думка.– 1996.– № 8.– С.24-32.

61. Куневич, Г.Г. Муниципальное право Республики Беларусь: учеб. – метод. пособие. / Г.Г. Куневич. – Минск: НО ООО «БИП- С», 2004. – 116с.

62. Лозовик, Н. И. Местное управление и самоуправление: курс лекций / Н.И. Лозовик. – Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2005. – 281с.

63. Laband, P. O. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches / P. Laband. – Tübingen : Mohr, 1876.

64. Местное самоуправление в Беларуси / В. Н. Кивель [и др.]; под науч. ред. И. П. Сидорчук. – Минск: Тонпик, 2007. – 108 с.

65. Конституция Французской Республики: (с изменениями, внесенными Конституционным законом № 2008-724 от 23 июля 2008 г.) / сост., пер. и автор введения Т.С. Масловская. – Минск: БГУ, 2009. – 43 с.

66. Местное самоуправление в Швеции / С. Хэггрут и др. – Стокгольм: Шведский институт, 2000. – 120 с.

67. Муниципальная система Дании / Сост. А.В. Карамышев. Пер. с англ. Т.И. Повалихиной. – Минск: БРФПДР, 1995. – 80 с.

68. Nowaska, E. J. Samorząd terytorialny w administracji publicznej / Ewa J. Nowaska. – Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1997.

69. Нудненко, Л.А. Непосредственная демократия: проблемы теории и практики / Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сб. науч. трудов. – Харьков, 2012.

70. Определение и пределы принципа субсидиарности. Русская версия. – Страсбург: Издание Совета Европы, 1994.

71. Местное самоуправление: теория и практика / Под ред. Г. Люхтерхандт.– М.: Фонд Ф. Наумана, 1997. – 242с.

72. Мельников, А.П. Местное самоуправление / А.П. Мельников. – Минск: РИВШ БГУ, 2000. – 224с.

73. Методические материалы по организации приграничного сотрудничества местных и региональных властей Европы. – Страсбург: Совет Европы, 1995. – 125с.

74. Местное самоуправление: мониторинг важнейших законодательных актов за 2006г. / сост. и ред. М.К. Плиско.– Минск: Геопринт, 2007. –80с.

75. Местное самоуправление: мониторинг основных законодательных актов за 2007г. / авт. коммент. А.Л. Завадский [и др.]; под ред. М.К. Плиско. – Минск: Рифтур, 2008.–88с.

76. Рекомендации по разработке региональных стратегий устойчивого развития в Республике Беларусь / Составитель Вертинская Т.С. [и др.].– Минск, 2015.– 107с.



77. Regulski, J. Samorzqd III Rzeczypospolitej: koncepcja i realizacja / J. Regulski. – Warszawa: PWN, 2000. – 460 s.
78. Рой, О.М. Основы государственного и муниципального управления: Учеб. пособие, 4-е издание. Стандарт третьего поколения. – СПб.: Питер, 2013. – 448с.
79. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах / Под ред. д. ю. н., проф., заслуж. юриста РФ А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 271с.
80. Практикум по конституционному праву : учеб.-метод. пособие / Г.А. Василевич [и др.]; под общ. ред. Г.А. Василевича, Т.М. Киселевой. – Минск : БГУ, 2018. – 207 с.
81. Piekara A., Samorządność. Samorząd. Rozwój, CSSTiRL UW, Warszawa 2000.
82. Постовой, Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н.В. Постовой. – М., 1995. – 189с.
83. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования: проблемы правового регулирования и реализации: монография / Упоров И.В. [и др.]. – М.: Юрлитформ, 2016. – 200с.
84. Пукус, М. Создание ассоциации самоуправлений – пример Союза самоуправлений Латвии / М. Пукус, А. Яунслейнис. – Рига, 2008. – 89 с.
85. Саюров, Н.Ф. Механизм государственной власти и управления ФРГ / Н. Ф. Саюров. – М.: Юридическая литература, 2017.
86. Смоляноко, О. Общественные советы в Беларуси: правовое регулирование и практика / О. Смоляноко, Ю. Чаусов. – Минск: Медисонт, 2011. – 64 с.
87. Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М: Ин-т гос. и права АН СССР, 1986.
88. Kästli T. Die Schweiz. Eine Republik in Europa. Geschichte des Nationalstaates seit 1798. NZZ-Verlag. – Zürich, 1998.
89. Ustrój administracji publicznej / pod red. Ewy Nowackiej. – Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 2000. – 224 s.
90. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юриформцентр, 2001. – 355 с.
91. Шабайлов, В.И. Местное управление и самоуправление: соотношение централизации и децентрализации / В.И. Шабайлов. – Минск: Беларусістыка, 1994. – С.158-167.
92. Широков, А.Н. Муниципальное управление: учебник / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. – М.: КНОРУС, 2013. – 244с.
93. Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach / Pod red. J. Jezewskiego. – Wrocław, 1999.
94. Szreniawski J. Wstęp do nauki administracji. – Lublin: Wydawnictwo MORPOL, 2000. – 137 s.
95. Черкасов, А.И. Местное управление в США: организация и тенденции развития / А.И. Черкасов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.

96. Droit constitutionnel / Louis Favoreu, Patrick Gaia, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, Andre Roux, Guy Scoffoni. – Paris: DALLOZ, 2014. – P. 503.

97. Чиркин, В.Е. Опыт зарубежного (государственного и муниципального управления): учебное пособие / В.Е.Чиркин.– М.: Юристъ, 2006.

98. Słownik samorządu terytorialnego/ Pod red. Marka Chmaja. – Lublin: Wyd. Uniwersytetu M.Curie-Skłodowskiej, 1997. –258 s.

99. Цітоў, А.К. Вольныя беларускія месцы (самакіраванне у нашых гарадах XVI-XVIII ст.) /А.К. Цітоў. – Мінск: БР ФПДР, 1996. – 36 с.

100. Юхо, Я.А. Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі: Вучэбны дапаможнік / Я.А.Юхо. – Мінск: Універсітэцкае, 1992.

## Нормативная

1.Европейская Хартия местного самоуправления (European Charter of Local Self-Government, ETS No.122) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>. – Дата доступа: 10.05.2021.

2. Конституция Республики Беларусь, принятая 15 марта 1994г. (с изм. и доп. на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г.,17 октября 2004 г.) // Нац. реестр прав. актов Республики Беларусь. – 2004. – №188. –1/6032.

3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 января 2010 г., № 108-3 (в ред. от 18.12.2019) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

4. О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008г., №424-3 (в ред. от 17.07.2018) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

5. О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь,27 марта 1992г., №1547-ХІІ (в ред. от 31.12.2014) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

6.Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 ноября 1992г., №1982 -ХІІ (в ред. от 24.12.2015) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

7. Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998г., №154-3 (в ред. от 31.12.2014) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

8. О республиканских и местных собраниях: Закон Респ. Беларусь, 12 июля 2000г., №411-3 (в ред. от 20.04.2016) // Консультант Плюс : Беларусь.

Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

9. Избирательный кодекс Республики Беларусь, 11 февраля 2000г., № 370-3 (в ред. от 04.06.2015) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

10. Бюджетный кодекс Республики Беларусь, 16 июля 2008г., № 412-3 (в ред. от 30.12.2015) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

11. О признании утратившими силу некоторых актов Республики Беларусь по вопросам местного управления и самоуправления в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 27 октября 2000г., 3446-3 (в ред. от 08.07.2008) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

12. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

13. О статусе столицы Республики Беларусь – г. Минске : Закон Респ. Беларусь, 12 июля 2000г., № 410-3 (в ред. от 26.05. 2012) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

14. Об обращениях граждан и юридических лиц: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011г., №300-3 (в ред. от 17.07.2020) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

15. О проведении реформы органов местного управления и самоуправления: Указ Президента Респ. Беларусь, 19 сентября 1995г., №383//Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. –1995. – № 27. – Ст. 656;

16. Об утверждении Положения о порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административных единиц, имеющих общий административный центр: Указ Президента Респ. Беларусь, 29 сентября 1998г., № 468 //Собрание указов Президента и постановлений Правительства Респ. Беларусь. – 1998.– № 28. – Ст. 713.

17. Об объединении административных единиц Республики Беларусь, имеющих общий административный центр: Указ Президента Респ. Беларусь от 20 октября 1995г. //Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Респ. Беларусь. – 1995. – № 30. – Ст. 729.

18. О некоторых вопросах местного управления и самоуправления: Указ Президента Респ. Беларусь, 22 февраля 2011г., № 66 (в ред. от 27.05.2013) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

19. О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных организаций, а также численности их работников: Указ Президента Респ. Беларусь, 12 апреля 2013г., № 168 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

20. Об утверждении Устава г. Минска: Решение Мингорсовета XXIII созыва , 26 июня 2001г., №193 (в ред. от 18.07.2008) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

21. Конституция Азербайджанской Республики // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.prezident.az>. –Дата доступа: 10.05.2021.

22. Закон Азербайджанской Республики « О территориальном и административно-территориальном делении Азербайджанской Республики») от 13.06.2000 №892-2 (в ред. от 31.05.2013)// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. –Дата доступа: 10.05.2021.

23. Закон Азербайджанской Республики «Об административном надзоре за деятельностью муниципалитетов» от 13.05.2003 № 454-3 (в ред. от 25.10.2011) // [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://base.spininform.ru>.–Дата доступа: 10.05.2021.

24. Закон Азербайджанской Республики «О статусе Муниципалитетов» от 02.07.1999 года № 698-П(в ред. от 16.12.2014) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>.–Дата доступа: 10.05.2021.

25. Закон Азербайджанской Республики «Об основах финансов муниципалитетов» от 07.12.1999 №772-ПГ (в ред. от 25.10.2011) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>.–Дата доступа: 10.05.2021.

26. Закон Азербайджанской Республики «Об утверждении образцового Устава муниципалитетов» от 15.12.1999 №709-ПГ (в ред. от 22.05.2012) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>.–Дата доступа: 10.05.2021.

27. Избирательный кодекс Азербайджанской Республики от 27.05.2003 № 461-2Q (в ред. от 03.04.20015) // [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://base.spininform.ru>.–Дата доступа: 10.05.2021.

28. Конституция Республики Армения, принята на референдуме 5 июля 1995 г. изменена референдумом 27 ноября 2005г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

29. Закон Республики Армения «О местном референдуме» от 07.03.2002 года №ЗР-304 (в ред. От 17.12.2014) // [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

30. Закон Республики Армения «О местном самоуправлении» от 5 июня 2002 года №зр-337 (в ред. закона Республики Армения от 29.04.2015)// [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

31. Закон Республики Армения от 4 декабря 1995г. (в ред. От19.05.2014)«Об административно-территориальном делении» // [

Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

32. Закон Республики Армения от 15 января 2009г. №ЗР-5 «О местном самоуправлении в г. Ереване» // [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

33.Избирательный кодекс Армении от 14 июня 2011г. №ЗР-164 (в ред. от 10.06.2014) // [Электронный ресурс ].– Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

34. Конституция Грузии от 24 августа 1995 года// [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.worldconstitutions.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

35. Кодекс Грузии «О местном самоуправлении» от 5 февраля 2014 года // [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.logincee.org>. – Дата доступа: 10.05.2021.

36. Public Opinion About local Government in Georgia ресурс] / Фонд «Открытое общество».– Режим доступа: <http://www.osgf.ge>. – Дата доступа: 10.05.2021.

37. Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.kz>. – Дата доступа: 10.05.2021.

38. Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995г. «О выборах в Республике Казахстан» ( с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2014 г) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://online.zakon.kz>. – Дата доступа: 10.05.2021.

39. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148-ІІ ЗРК«О местном государственном управлении и самоуправлении в Републике Казахстан»(в ред. от 04.07.2013) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

40. Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007г. №296-ІІЗРК «О статусе столицы Республики Казахстан»// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

41. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010г.// Электронный ресурс: – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

42.Закон Кыргызской Республики « О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002г. // Электронный ресурс: – Режим доступа: <http://municipalkg.narod.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

43. Закон Кыргызской Республики от 29 мая 2008 года № 99 « О местном самоуправлении и местной администрации» // Электронный ресурс: – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

44. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

49. Констиутция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. в ред. Закона №185 от 29.06.2006// [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://lex.justice.md>. – Дата доступа: 10.05.2021.

50. Закон Республики Молдова «О местном публичном управлении» от 28.12.2006 года № 436-XVI// [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

51. Закон Республики Молдова «О прозрачности принятия решений» от 13.11.2008 № 239 // [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

52. Кодекс о выборах Республики Молдова от 21.11.1997г. №1381-XIII // [Электронный ресурс].– Режим доступа :<http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 10.05.2021.

53. Закон Республики Молдова № 123- XV от 18 марта 2003г. «О местном публичном управлении» // [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

54. Закон Республики Молдова № 435 от 28.12.2006г. «Об административной децентрализации»// [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

55. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

56. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ ( в ред. от 30.03.2015)// Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

57. Федеральный Закон Российской Федерации от 23.10.1996 (ред. от 04.06.2014) №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранным в органы местного самоуправления» //Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

58. Федеральный Закон Российской Федерации от 13.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 06.04.2015) //Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

59. Закон Калининградской области от 07.07.2005 № 626 (ред. от 03.04.2013) «О местных референдумах в Калининградской области»// Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс]/ ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

60. Закон Калининградской области от 18.01.1996 № 30 (в ред. от 24.04.2013) «О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области» (принят Калининградской областной Думой 28.12.1995) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс]/ ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

61. О местных референдумах в Калининградской области: Закон Калининградской области от 07.07.2005 № 626 (с изм., внесенными 03.04.2013) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс]/ ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

62. Закон Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и сел» от 5 августа 2009 г. №549 (в ред. от 01.08.2012) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

63. Закон Республики Таджикистан «О выборах депутатов в местные Меджлисы народных депутатов» от 10 декабря 1999 г. №858 (в ред. от 27.11.2014) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

64. Закон Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти» от 17 мая 2004г. №28 (в ред. от 22.07.2013) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

65. Закон Республики Таджикистан «Об органах общественной самодеятельности» от 5 января 2008г. №347 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

66. Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 года №691-ХП (с изм. и доп. принятыми на респ. референдумах 28.09.2008 и 15.02.2016) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

67. Закон Туркменистана «О выборах членов халк маслахаты и Генгешей» от 31.03.2012 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

68. Закон Туркменистана «О представительных органах местной власти» от 01.10.2001 № 231-4 (в ред. от 23.05.2015) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://turkmenbusiness.org>. – Дата доступа: 11.05.2021.

69. Закон Туркменистана «О Генгеше» от 15.01.2003 №175-П // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

70. Закон Туркменистана «Об арчинах» от 30.03.2007 №111-П // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

71. Конституция Республики Узбекистан 1992 года (в ред. от 16.04.2014 г. №ЗРУ-366). // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.uz>. – Дата доступа: 11.05.2021.

72. Закон Узбекистана « О выборах в облстные, районные и городские Советы народных депутатов» от 5 мая 1994 г. № 1050-ХП // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zakonuz.narod.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

73. Закон Узбекистана “ О гарантиях избирательных прав граждан” от 5 мая 1994 года № 1051-ХП // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

74. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистана от 05.01.2004 г. № 2 «О совершенствовании структуры территориальных органов

государственного управления». //Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://lex.uz>. – Дата доступа: 11.05.2021.

75. Закон Республики Узбекистана « Об органах самоуправления граждан» от 14 апреля 1999г.№758-I (в ред. от 22.04.2013)//Электронный ресурс.– Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 11.05.2021.

76. Закон Республики Узбекистан “О государственной власти на местах” от 2 сентября 1993г.№13- XII // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 12.05.2021.

77. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан “О выборах председателя (аксакала) схода граждан и его советников”:Закон Республики Узбекистан, 22 апреля 2013 года, №ЗРУ-351// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 12.05.2021.

78. Конституция Украины от 28 июня 1996 года // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kodeksy.com.ua>. – Дата доступа: 12.05.2021.

79. Закон Украины от 21 мая 1997г.№280/97-ВР (в ред. от 17.07.2015) «О местном самоуправлении в Украине» // Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua); <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 12.05.2021.

80. Закон Украины «О статусе депутатов местных советов» от 11 июля 2002г. №93- 4// Электронный ресурс.– Режим доступа: [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)

81. Закон Украины от 18 сентября 2009 г. «Об ассоциациях органов местного самоуправления» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 12.05.2021.

## 4.2 Электронные ресурсы

1. Образовательный портал БГУ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dl.bsu.by>. – Дата доступа: 12.05.2021.

2. Электронная библиотека БГУ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by>. – Дата доступа: 12.05.2021.