



**Василевич
Григорий Алексеевич***,
*Заслуженный юрист Республики
Беларусь, заведующий кафедрой
конституционного права
Белорусского государственного
университета, доктор юридических
наук, профессор, Председатель
Конституционного Суда
Республики Беларусь (1997-2008)
в отставке
(г. Минск)*

ОСОБЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО РАЗВИТИЯ

С обретением Республикой Беларусь своей государственности стало развиваться и местное самоуправление, которое часто называют демократией малых пространств.

У нас есть необходимая законодательная основа для этого: в Конституции предусмотрена соответствующая глава, а также имеется ряд статей, касающихся организации органов местного самоуправления. Действует закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»¹, ряд законодательных актов, посвященных функционированию системы местного самоуправления. Тот факт, что местное самоуправление выделено в нашей Конституции в самостоятельную главу, свидетельствует об организационной особенности этого звена государственного механизма управления общественными делами.

Кроме того, Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко неоднократно отмечал, что мощные местные Советы депутатов, наряду с молодежными, профсоюзными организациями должны стать основой гражданского общества Беларуси².

То, что местное самоуправление является одной из основ развития демократии в Беларуси, подтверждается многочисленными упоминаниями местного самоуправления в актах текущего законодательства: в том или ином контексте оно упоминается почти в 1600 актах

* © Василевич Г.А., 2018

законодательства республиканского уровня, а всего – в 23 548 актах.

Конституцией и названным законом предусмотрено, что местное самоуправление осуществляется через 1) систему местных Советов (от областного до сельского) и 2) систему коллегиальных и единоличных органов территориального общественного самоуправления, 3) местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, 4) участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

Понятие «местное самоуправление» в широком его понимании охватывает два вида органов: местный представительный орган, избираемый населением соответствующей административно-территориальной единицы и принимающий, как правило, решения по наиболее важным местным вопросам; и исполнительный орган, призванный в первую очередь выполнять решения представительного органа и осуществлять оперативное управление.

Насколько совершенна наша система местного самоуправления и насколько эффективно она работает? Основным звеном местного самоуправления являются местные Советы депутатов – представительные органы государственной власти на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

В настоящее время в Беларуси существует 1309 местных Советов депутатов, в том числе 7 регионального (области и город Минск), 128 базового уровня (районы и города областного подчинения) и 1274 первичного уровня (сельсоветы, поселки, города районного подчинения). В настоящее время действует 1309 Советов депутатов.

В современный период наше законодательство ушло от показного широкого представительства, когда, например, областной Совет депутатов (а в области могло быть около одного миллиона избирателей) состоял из 300 депутатов (по сути, парламенты не каждой страны состоят из такого числа депутатов). Сейчас произошло сокращение депутатского корпуса. Однако национальное законодательство и в нынешней ситуации предусматривает, в сравнении со многими зарубежными странами, более широкое представительство населения в составе местных коллегиальных представительных органов (Советов депутатов):

в областном и Минском городском Советах депутатов – от 40 до 60 депутатов;

в районном, городском Совете депутатов (города областного подчинения) - от 25 до 40;

в городском Совете депутатов (города районного подчинения) – от 15 до 25;

в поселковом, сельском Совете депутатов - от 11 до 15.

Всего в местных представительных органах работает около 20 тысяч депутатов, из них около 14 тысяч – депутаты Советов первичного уровня, то есть наиболее приближенные к населению.

Важным звеном местной демократии являются органы территориального общественного самоуправления. На середину 2018 года их в республике 32 тысячи 227, в их составе 57 тысяч 192 человека. При этом коллегиальных ОТОС 8 тысяч 532, а единоличных ОТОС (обычно – это старосты) – 23 тысячи 695.

По сути эти две ветви местного самоуправления взаимодополняют друг друга, работают во взаимодействии для решения вопросов, которые важны для местного населения.

Местные Советы депутатов наделены широкими полномочиями по решению вопросов местного значения.

В статье 121 Конституции определена исключительная компетенция местных Советов депутатов. Это утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчета об их исполнении; установление в соответствии с законом местных налогов и сборов; определение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью, назначение местных референдумов.

Эти положения более основательно развиваются в законе, в частности, согласно статье 17, помимо указанных полномочий, они утверждают прогнозы социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы; утверждают региональные программы, концепции, планы мероприятий по вопросам жилищного строительства, благоустройства соответствующей территории, дорожного строительства, коммунально-бытового и социального обслуживания граждан, социальной поддержки детей, молодежи, ветеранов, инвалидов, пожилых людей и иных категорий граждан в соответствии с законодательными актами, поддержки малого предпринимательства, здравоохранения, образования, развития физической культуры и спорта, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, улучшения условий и охраны труда, обеспечения радиационной безопасности, охраны историко-культурного наследия и по другим вопросам местного значения, осуществляют контроль за выполнением

этих программ, концепций (планов мероприятий) и утверждают отчеты об их исполнении.

Каждый Совет принял программы социально-экономического развития региона, района или города на период до 2020 года.

Как видим, объем полномочий местных Советов депутатов свидетельствует об их более высоком статусе в системе местных органов власти, так как они принимают или утверждают основополагающие документы для развития соответствующей административно-территориальной единицы. Зарубежный опыт также показывает, что посредством принятия своих решений об утверждении программ, бюджета и отчете о его исполнении, установлении местных налогов и споров, определении режима коммунальной собственности можно активно воздействовать на исполнительную власть в интересах проживающего на соответствующей территории населения.

На базе коммунальной собственности находится около 25 тысяч объектов социальной инфраструктуры: учреждения здравоохранения, образования, культуры, спорта, а также объекты производственного назначения.

Согласно статье 8 Конституции Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Это создает хороший правовой фундамент для реализации в нашем национальном законодательстве если не всех норм Европейской хартии местного самоуправления, то содержащихся в ней принципов.

Если сопоставить нормы Европейской хартии и нормы национального законодательства о местном самоуправлении, то существенных различий мы не обнаружим. Вопрос, на мой взгляд, преимущественно заключается лишь в некотором «повороте» текущего законодательства и активизации работы самих Советов депутатов.

В статье 12 Хартии местного самоуправления предъявляется требование к государствам, претендующим на присоединение к ней, чтобы по меньшей мере государства были связаны двадцатью пунктами Части I Хартии, из которых по меньшей мере десятью из числа следующих пунктов:

Статья 2 Хартии (о признании принципа местного самоуправления).

Принцип местного самоуправления признан во внутреннем законодательстве, в том числе в Конституции, где имеется самостоятельный раздел 5 «Местное управление и самоуправление» (ст.117-124).

Статья 3, пункты 1 и 2 (о понятии местного самоуправления как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения).

Положения реализованы в Конституции, законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», иных законодательных актах.

Статья 4, пункты 1, 2 и 4 (об установлении основных полномочий органов местного самоуправления Конституцией или законом).

Основные полномочия органов местного самоуправления установлены Конституцией и законом. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом. Когда это происходило, то принимались решения по отмене решений посягающих на полномочия органов местного самоуправления, включая решения Конституционного Суда нашей республики.

Статья 5 (о защите границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление).

В статье 17 Закона Республики Беларусь от 05.05.1998 N 154-З (ред. от 31.12.2014) «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» закреплены полномочия граждан в сфере административно-территориального устройства. Так, граждане высказывают мнения по вопросам административно-территориального устройства; они вправе вносить предложения об образовании, объединении и упразднении административно-территориальных и территориальных единиц, установлении и изменении их границ, установлении и переносе административных центров и по иным вопросам административно-территориального устройства в государственные органы; участвуют в рассмотрении вопросов административно-территориального устройства, затрагивающих их права и законные интересы, посредством обращения в государственные органы (организации), участия в местных референдумах, собраниях, иных

форм прямого участия в государственных и общественных делах, а также через общественные объединения в соответствии с законодательством; осуществлять иные права, предусмотренные законодательством.

Статья 7 пункт 1 (о свободном осуществлении мандата местными выборными лицами).

Закон Республики Беларусь от 27.03.1992 N 1547-XII (ред. от 31.12.2014) «О статусе депутата местного Совета депутатов» обеспечивает свободное осуществление мандата местными выборными лицами. Этот закон предусматривает гарантии деятельности указанных лиц, а также исчерпывающий перечень основания для досрочного прекращения полномочий депутата Совета.

Статья 8 пункт 2 (об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления).

Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Решения, принятые органами местного самоуправления в рамках своей компетенции, могут быть отменены или признаны неконституционными лишь по причине противоречия Конституции и закону. Административный контроль за целесообразностью осуществляется вышестоящими органами власти лишь в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления. На протяжении длительного периода времени законодательство предусматривало возможность отмены решений нижестоящих Советов и исполнительных органов вышестоящими. Причём отмены не только из-за несоответствия законодательству, но и по своему усмотрению.

Статья 9, пункты 1, 2 и 3 (о финансовых ресурсах органов местного самоуправления).

Органы местного самоуправления имеют право, на обладание собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Однако над их «достаточностью» надо «работать». Финансовые ресурсы органов местного самоуправления пока соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. Часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления пополняется за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. Соответствующие полномочия предусмотрены Конституци-

ей, законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и Налоговым кодексом.

Статья 10 пункт 1 (о праве местных органов самоуправления на ассоциацию).

Советы депутатов в целях эффективного осуществления своих полномочий, защиты общих интересов и оказания взаимопомощи в решении вопросов местного значения, иного содействия осуществлению функций местного самоуправления вправе создавать объединения в форме ассоциаций Советов. Ассоциации Советов, Минский городской Совет могут создавать Национальную ассоциацию местных Советов депутатов (ст. 7 закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Советы базового уровня в пределах своей компетенции проводят региональные собрания депутатов Советов с участием депутатов Советов всех территориальных уровней, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от соответствующих избирательного округа и административно-территориальной единицы, с приглашением представителей органов территориального общественного самоуправления, общественных объединений, на которых заслушивают информацию руководителей исполнительных и распорядительных органов и Советов о социально-экономическом развитии соответствующих административно-территориальных единиц и рассматривают другие вопросы, наиболее волнующие население (ст. 19 закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

В настоящее время в ряде областей такие ассоциации созданы.

Статья 11 (о правовой защите местного самоуправления).

Органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления. Обеспечивается нормами Гражданского процессуального права.

Кроме того, анализ показывает, что обеспечивается реализация ряда иных положений Хартии, например, пункта 6 о соответствии структур и административных средств задачам органов местного самоуправления, требования подпунктов 2 и 3 статьи 7, подпунктов 1 и 3 пункта 8, подпунктов 5,6, 7 пункта 9, подпунктов 2 и 3 пункта 10 и ряда других.

Конечно, есть проблемы и направления, по которым можно было бы уже в ближайшей перспективе, на мой взгляд, развивать зако-

нодательство и правоприменительную практику. Конституция позволяет это делать, при необходимости — можно корректировать текущее законодательство.

Органы народного представительства, то есть Советы депутатов, надо вывести в реальности на более высокий уровень влияния по отношению к местной исполнительной власти. Часто в качестве ахиллесовой пяты называют недостаточность полномочий по формированию местных исполнительных органов. Но есть иные существенные рычаги реального влияния на исполнительную власть со стороны местного Совета депутатов, в частности, при утверждении программ, бюджета и отчета о его исполнении. Местные Советы здесь могут быть более требовательными.

Финансово-экономическая основа органов местного самоуправления должна быть укреплена. В коммунальной собственности, к сожалению, находятся в основном убыточные организации. Важно подготовить слой активных менеджеров, смелее идти на приватизацию этих объектов. Прием на такие должности следовало бы осуществлять по конкурсу.

Есть поле для анализа по перераспределению налоговой базы и изменению порядка зачисления налогов в пользу местного уровня.

Еще более активно надо развивать местную демократию посредством проведения местных референдумов как императивных, так и консультативных.

Дальнейшие шаги для обеспечения более тесной связи местных органов с населением надо обеспечить, используя информационные технологии. Здесь потенциал еще полностью не задействован. Более основательными должны быть сайты местных Советов, полезно сделать эти сайты площадкой для возможных опросов населения, отчетов депутатов перед избирателями и сбора отзывов о таких отчетах и обсуждениях.

Информационные технологии могут быть использованы для сбора подписей под публичной инициативой по вопросам общественного значения, публичного обсуждения проектов решений. Полагаю, что на законодательном уровне следовало бы закрепить требование о размещении программ победивших кандидатов, с которыми они шли на выборы, а также принятой сводной программы Совета депутатов с учетом предвыборных обещаний победивших депутатов.

Полезным было бы участие представителей ОТОСов в обсуждении кандидатуры при избрании Председателя Совета. Здесь могут быть задействованы координационные районные советы ОТОСов.

Представляется полезным функционирование, назовем так, больших местных советов, в работе которых при решении наиболее важных вопросов, например, утверждении программ, местного бюджета, отчета о его исполнении, принимали бы участие не только депутаты, но с правом совещательного органа члены ОТОС, а также члены общественных консультативных советов, создаваемых из представителей организаций, расположенных на территории административно-территориальных единиц.

Для совершенствования организационных основ местного самоуправления Республики Беларусь предлагается разработать Типовой Устав органов местного управления и самоуправления, по аналогии с Уставом г. Минска. Назрела пора создания предусмотренной статьей 7 закона о местном управлении и самоуправлении Национальной ассоциации местных Советов депутатов.

Для усиления контрольной деятельности со стороны местных Советов депутатов, обеспечения многополярности мнений полезно было предусмотреть в Избирательном кодексе возможность проведения выборов в местные Советы, например, в областные, Минский городской Совет депутатов, используя пропорциональную либо смешанную систему выборов.

Полагаю, что наше законодательство в последние десятилетия развивается динамично, причем в интересах не олигархов, а всего народа. Это позволяет действовать без радикальных шагов, но поступательно в русле современных тенденций, включая и развитие местного самоуправления. Здесь весьма важен и полезен также европейский опыт, к использованию которого наше государство всегда стремилось.

Примечания

¹ Закон Республики Беларусь от 04 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»: принят Палатой предст. 11 дек. 2009 г., одобрен Советом Респ. 17 дек. 2009 г.: / ООО «Юрспектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, – Минск, 2018.

² А. Лукашенко высоко оценил итоги местных выборов / [Электронный ресурс]. - bitly.su/sKYOGsO.