

Тетяна ТЕЛЯТИЦКАЯ

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

**Постановка проблемы.** В ряду проблем построения правового государства и формирования гражданского общества в Республике Беларусь первостепенное значение занимают вопросы местного самоуправления, т.к. оно позволяет демократизировать государственную власть, развить активность населения, способствовать реализации прав и свобод граждан.

Интерес к идее местного самоуправления появился в результате перестройки общественно-экономической и политической жизни в СССР, начатой по инициативе М.С.Горбачева в 1985 г. Эта идея определяет развитие белорусского государства и общества и в XXI веке.

Сам термин «самоуправление» появился в законодательстве сравнительно недавно – в конце 80-х годов прошлого века. Так, в соответствии с Законом Союза Советских социалистических Республик от 26 мая 1988 г. «О кооперации в СССР», кооперативы действовали на основе самостоятельности, самоуправления и самофинансирования. Закон Республики Беларусь от 14 декабря 1990 г. № 462-XII «О предприятиях» определил общие правовые, экономические и социальные основы организации предприятия при многообразии форм собственности и его деятельности в условиях развития рыночных отношений. Этот Закон требовал ведения хозяйственной деятельности предприятия на основе хозяйственного расчета, самофинансирования, устанавливал выборность руководителей предприятий трудовыми коллективами. Закон Республики Беларусь от 11 декабря 1990 г. № 457-XII «О собственности в Республике Беларусь» ввел частную, коллективную и государственную собственность. К государственной собственности относилась собственность Республики Беларусь и собственность административно-территориальных образований (коммунальная собственность).

Распоряжение и управление государственным имуществом, находящимся в коммунальной собственности, осуществляли от имени населения административно-территориальных образований соответствующие местные Советы народных депутатов в установленном законом порядке.

9 апреля 1990 г. был принят Закон Союза ССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а в феврале 1991 г. Верховным Советом Беларуси – Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Новые законы предоставили значительные права местным органам власти. Местные Советы народных депутатов изменили свой статус: из органов государственной власти в союзном законе, в белорусском законе они были преобразованы в представительные государственные органы, органы власти на территории соответствующих административно-территориальных единиц и основное звено системы местного самоуправления. Впервые экономическую базу Советов составляла коммунальная собственность; впервые в систему местного самоуправления были включены, кроме Советов, органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии. В.С.Фатеев



**ТЕЛЯТИЦКАЯ  
Тетяна  
Валеріївна,**

*кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри економічного права Мінського інституту управління, м. Мінськ, Республіка Білорусь.*

**Анотація:** у статті, на основі вивчення білоруського законодавства і правозастосовчої практики, а також зарубіжний досвід, виявлені конкретні проблеми організації і функціонування місцевого самоврядування в Республіці Білорусь. Запропоновано конкретні заходи, спрямовані на вдосконалення нормативного регулювання в даній області.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, державна влада, поради депутатів, органи територіального громадського самоврядування, виконкоми, підпорядкованість, підконтрольність.

УДК 342.553(476)

отмечает, что как в союзном, так и в белорусском законе была предпринята попытка заложить основы новой системы местного самоуправления, предоставить местным органам власти больше прав в принятии решений, определении их организационной структуры, расширить их финансовую автономию, децентрализовать управление [7, с. 10].

Однако реорганизация местной власти не оправдала возложенных на нее надежд. С тех пор какого-либо существенного изменения в системе органов местного самоуправления в Беларуси не произошло, несмотря на принятие нового Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» от 4 января 2010 г. Да, безусловно, определенные изменения данным Законом были внесены. В частности, понятию местного самоуправления дано новое определение; несколько изменено содержание принципов местного самоуправления; введено понятие ассоциации Советов; предусмотрена возможность создания и деятельности депутатских групп и других депутатских объединений как форм деятельности местного Совета депутатов; получили право принимать участие с правом совещательного голоса в заседании постоянной комиссии Совета депутаты, входящие в состав других постоянных комиссий данного Совета др. Однако существенных изменений в организации и функционирования органов местного самоуправления не произошло.

Что касается наших ближайших соседей, то можно отметить, что в Российской Федерации и на Украине в 90-е годы XX в. были проведены коренные реформы в области местного самоуправления. Эти государства ратифицировали Европейскую хартию о местном самоуправлении и организовали местное самоуправление по европейскому образцу [1]. Все европейские государства, за исключением Беларуси, вступили в Совет Европы – авторитетную международную организацию, основное назначение которой – способствовать развитию демократии в государствах-членах. Одним из условий принятия является взятие государством обязательства привести свое внутреннее законодательство о местном самоуправлении в соответствии с европейскими стандартами.

На сегодняшний день актуальными проблемами в области местного управления и самоуправления являются следующие: определение соотношения местных исполнительных и распорядительных органов с местными Советами депутатов; устранение зависимости нижестоящих Советов от вышестоящих; закрепление за административно-территориальными единицами собственных источников наполнения бюджетов; определение вопросов местного значения; разграничение полномочий между уровнями местных Советов депутатов; развитие территориального общественного самоуправления. Существует и ряд других проблем, для решения которых необходимо осуществить перераспределение функций и полномочий республиканских органов государственного управления и местных органов власти и управления с укреплением их материальной и финансовой базы и усилением ответственности за эффективность решения возлагаемых на них задач. Необходимо обеспечить разработку Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, подготовить на ее основе и принять Кодекс Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении [5, с. 11]. Главное – чтобы пришло понимание того, что власть на местном уровне необходимо реформировать.

Представляется, что реформирование местного управления и самоуправления на современном этапе развития белорусской государственности должно осуществляться в рамках действующей Конституции Республики Беларусь. Вместе с тем, следует отметить, что нормы Конституции препятствуют революционным преобразованиям в области местного самоуправления. Можно согласиться с выводами Г.Г.Куневича о том, что «конституционные нормы не содержат ограничений в выборе более оптимальной модели административно-территориального устройства, перехода с трех на двухуровневую систему местных Советов, внедрению новых организационных форм самоуправления, децентрализации компетенции и деконцентрации ресурсов

местной власти, функциональной обособленности местных органов исполнительной власти различной компетенции и органов местного самоуправления» [6, с. 89].

Нет необходимости менять конституционные нормы, все можно отрегулировать нормами текущего законодательства, внося в него необходимые изменения и дополнения.

Следует отметить, что местное самоуправление не закреплено четко в основополагающем разделе I Конституции Республики Беларусь «Основы конституционного строя». Согласно ст. 3 Конституции, народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией.

Здесь необходима была другая формулировка, более ясная и понятная. Например, «народ осуществляет свою власть непосредственно, через государственные органы и органы местного самоуправления». Местное самоуправление является одним из важнейших принципов организации и функционирования власти в государстве и обществе, наряду с принципом ее разделения на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную.

По наличию либо отсутствию местного самоуправления судят о демократичности любого конституционного строя. В статье 2 Европейской хартии местного самоуправления имеется положение о том, что «принцип местного самоуправления закрепляется во внутригосударственных правовых актах и по возможности в Конституции» [1].

Только в разделе V «Местное управление и самоуправление» в ст. 117 Конституции указывается, что местное управление и самоуправление осуществляется через следующие формы местной демократии: местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах [2; 3]. В данной статье понятия «местное управление» и «местное самоуправление» не разграничиваются. Неудачна и редакция этой статьи.

Следует отметить, что согласно Закону «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» правом на самоуправление обладают граждане. Такая формулировка закона не является безупречной. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления таким правом обладает территориальная общность, то есть жители населенного пункта. В соответствии со ст. 1 Закона «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» населенный пункт – компактно заселенная часть территории Республики Беларусь, место постоянного жительства граждан, имеющая необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан жилые и иные здания и сооружения, наименование и установленные в соответствующем порядке границы [4, ст. 1].

К числу населенных пунктов относятся города, поселки и сельские населенные пункты. Жители административно-территориальных единиц, созданных государственными органами, образуют вторичную территориальную общность, которая может признаваться имеющей право на самоуправление, а может и не признаваться.

Для реформирования местного самоуправления и управления необходимо однозначно определиться в решении концептуальных организационно-правовых вопросов этой проблемы. Это касается, прежде всего, определения места и роли Советов депутатов в системе государственных органов, исполнительных и распорядительных органов в системе самоуправления и управления, взаимодействия между ними.

Для эффективного функционирования местного самоуправления и управления определяющее значение имеет рационализация их системы. Она должна быть минимальной по числу её звеньев и максимально приближена к населению.

В настоящее время в Республике Беларусь функционируют три территориальных уровня Советов: первичный, базовый и областной.

Однако анализ практики, изучение зарубежного опыта показывают, что функционирование многоуровневых звеньев Советов как органов самоуправления граждан является нецелесообразным. Юридическая наука свидетельствует о том, что не может быть самоуправления населения при наличии иерархии и подчиненности одного уровня Советов другому.

При реформировании областной власти следует изменить правовую природу и их компетенцию. Областные Советы депутатов не могут быть представительными органами власти населения областей, несмотря на то, что депутатский корпус в них, в соответствии со ст. 118 Конституции Республики Беларусь, избирается. Область является только административно-территориальной единицей, а не местом поселения населения. Областные Советы могут быть лишь органами регионального самоуправления. На этом уровне властвования народа местные интересы населения области в целом являются минимальными. Здесь в основном существуют лишь общегосударственные интересы. Областные исполкомы следует преобразовать в государственные администрации, которые в пределах компетенции областных Советов депутатов ответственны перед ними. Высшей властью области следует признать областной съезд депутатов.

Полагаем также необходимым образовать в областном Совете совещательный орган, который можно назвать социально-экономический Совет, состоящий из делегированных уполномоченных от районных представительных органов власти области и крупных предприятий. Представители от регионов знают проблемы своих территорий и будут способствовать принятию Советом наиболее целесообразных решений по различным вопросам социально-экономического развития.

При реформировании районов местные Советы депутатов следует сохранить, ибо районы обладают соответствующим кадровым, экономическим и финансовым потенциалом, способны выполнять и решать вопросы местного значения, которые не в состоянии решить территориальные общности первичного уровня. При этом правовая природа районных Советов изменится – они не будут представительными органами территориальных общностей. Районные Советы будут представлять общие интересы территориальных общностей сельских населенных пунктов, поселков, городов районного подчинения в пределах полномочий, определенных Конституцией Беларуси и законов, а также полномочий, переданных им сельскими, поселковыми, городскими Советами. В районные Советы депутатов могут быть делегированы представители от сельсоветов, поселковых Советов, городов районного подчинения с правом совещательного голоса.

Районные исполкомы следует преобразовать в государственные администрации, которые в пределах компетенции районных Советов депутатов, ответственны перед ними.

Сельсоветы, поселковые Советы, города могут составить первичный уровень самоуправления – наиболее приближенный к населению. В г. Минске и городах областного подчинения, имеющих районы в городах, следует восстановить местные Советы депутатов, которые были ликвидированы в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. № 383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления».

Таким образом, в зависимости от задач, решаемых Советами, их места и роли в государственном механизме и механизме местного самоуправления, полномочий, местные Советы депутатов после проведенной реформы можно будет классифицировать на Советы, осуществляющие региональное самоуправление и Советы, осуществляющие местное самоуправление.

Несмотря на то, что в Конституции Республики Беларусь и законодательстве говорится о вопросах местного значения, которые Советы призваны решать, до настоящего времени они не установлены. Вопросы местного значения должны быть закреплены в законодательстве, причем, для сельского населения – одни вопросы, для

городского населения – другие. Местные Советы в соответствии с договором вправе передавать друг другу полномочия.

Выработкой и реализацией государственной политики в области местного самоуправления занимаются различные разобщенные между собой государственные органы и структуры: Парламент, Администрация Президента, Правительство. Эффективность их работы невелика, так как они не несут полной ответственности за состояние дел в области местного самоуправления. В Республике Беларусь давно назрела необходимость создания специального государственного органа на уровне министерства или государственного комитета, занимающегося проблемами и вопросами местного управления и самоуправления. Нужен Указ Президента о государственной политике в области местного самоуправления, содержащий основные принципы, направления, механизмы ее реализации. Все это благоприятно скажется на развитии местного самоуправления.

**Таким образом, можно сформулировать следующие выводы:**

1. На сегодняшний день актуальными проблемами в области местного управления и самоуправления являются следующие: определение соотношения местных исполнительных и распорядительных органов с местными Советами депутатов; устранение зависимости нижестоящих Советов от вышестоящих; закрепление за административно-территориальными единицами собственных источников наполнения бюджетов; определение вопросов местного значения; разграничение полномочий между уровнями местных Советов депутатов; развитие территориального общественного самоуправления.

2. Представляется, что власть на местах должна быть единой. Ведущее место в ней принадлежит представительным органам, выражающим волю и интересы населения соответствующей административно-территориальной единицы. Различие между представительными и исполнительными органами должно проводиться по функциям. Функции представительных органов должны быть ведущими, так как в конечном итоге за ними следует закрепить окончательное решение любого местного вопроса, ибо они выражают волю всего населения. Функции исполнительных органов должны быть ориентированы на исполнение правовых актов, принятых представительным органом, на решение организационных вопросов по управлению делами местного сообщества. Только такая конструкция местной власти является дееспособной, исключающей противостояние между властями, способствующей эффективности решения вопросов местного значения.

3. В настоящее время в Республике Беларусь функционируют три территориальных уровня Советов: первичный, базовый и областной. Однако анализ практики, изучение зарубежного опыта показывают, что функционирование многоуровневых звеньев Советов как органов самоуправления граждан является нецелесообразным. Юридическая наука свидетельствует о том, что не может быть самоуправления населения при наличии иерархии и подчиненности одного уровня Советов другому.

4. При реформировании областной власти следует изменить ее правовую природу и компетенцию. Областные Советы депутатов не могут быть представительными органами власти населения областей, несмотря на то, что депутатский корпус в них избирается. Областные Советы могут быть лишь органами регионального самоуправления. На этом уровне властвования народа местные интересы населения области в целом являются минимальными. Здесь в основном существуют лишь общегосударственные интересы. Областные исполкомы следует преобразовать в государственные администрации, которые в пределах компетенции областных Советов депутатов ответственны перед ними. Высшей властью области следует признать областной съезд депутатов.

5. Полагаем также необходимым образовать в областном Совете совещательный орган, который можно назвать социально-экономический Совет, состоящий из делегированных уполномоченных от районных представительных органов власти об-

ласти и крупных предприятий. Представители от регионов знают проблемы своих территорий и будут способствовать принятию Советом наиболее целесообразных решений по различным вопросам социально-экономического развития.

6. Районные исполкомы следует преобразовать в государственные администрации, которые в пределах компетенции районных Советов депутатов, будут ответственны перед ними.

7. Необходимо в законодательстве определить вопросы местного значения, решение которых передаются исключительно на усмотрение местных органов управления и самоуправления.

8. Представляется целесообразным изменить порядок формирования городских исполкомов и местных администраций (городов областного подчинения). Эти исполкомы и местные администрации должны формироваться соответствующими Советами, быть подотчетны и подконтрольны им.

9. Сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) исполкомы должны также формироваться соответствующими Советами, быть подотчетны и подконтрольны им.

Реализация данных положений будет способствовать развитию и укреплению демократических начал в жизни общества, позволит гражданам принимать реальное участие в принятии решений, затрагивающих их права и законные интересы.

#### *Литература:*

1. Европейская хартия местного самоуправления: принята Советом Европы, 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. – 1985. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>. – Дата доступа: 15.02.2013.

2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.

3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З: в ред. от 22.12.2011 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2010. – № 17. – 2/1660.

4. Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 154-З: в ред. от 07.01.2012 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2012. – № 9. – 2/1898.

5. Кодавбович, В.А. Организационно-правовые проблемы реформирования деятельности местных Советов депутатов / В.А. Кодавбович // Труды Минского института управления. – 2005. – № 1. – С. 39-45.

6. Куневич, Г.Г. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Беларусь / Г.Г. Куневич // Конституция Республики Беларусь – основа преобразований государства и общества (к 10-летию Основного Закона): материалы респ. науч. конф., Минск, 3 марта 2004 г. / БГУ; редкол. Г. А. Василевич (отв. ред.) [и др.] – Минск, 2004. – С. 86-89.

7. Фатеев, В.С. Система местного управления и самоуправления в Республике Беларусь: современное состояние и некоторые подходы к ее реформированию / В.С. Фатеев. – Минск: Право и экономика, 2000. – 32 с.