

А. В. ГУЛЯКЕВИЧ

О НЕОБХОДИМОСТИ ОПТИМИЗАЦИИ ДЕЯЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Статья посвящена рассмотрению и анализу функций и полномочий местных Советов депутатов Республики Беларусь как представительных органов на территории административно-территориальных единиц и основного звена системы местного самоуправления. Автором сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию нормотворческой деятельности местных Советов депутатов в целях создания оптимальных условий их функционирования.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные Советы депутатов Республики Беларусь, нормотворчество.

Гулякевич А.В. Про необхідність оптимізації діяльності місцевих Рад депутатів Республіки Білорусь

Стаття присвячена розгляду та аналізу функцій і повноважень місцевих Рад депутатів Республіки Білорусь як представницьких органів на території адміністративно-територіальних одиниць і основної ланки системи місцевого самоврядування. Автором сформульовано пропозиції щодо подальшого вдосконалення нормотворчої діяльності місцевих Рад депутатів з метою створення оптимальних умов їх функціонування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві Ради депутатів Республіки Білорусь, нормотворчість.

Huliakovich A. The executive function of local Councils of Deputies in the Republic of Belarus needs optimization

The article is devoted to investigation and analysis of the functions and powers of local Councils of Deputies of the Republic of Belarus as representative agencies in the administrative-territorial units and the main component of the local government system. The author has made proposals to further improvement the lawmaking activities of the local Councils of Deputies in order to create optimal conditions for their functioning.

Key words: local government, local Councils of Deputies of the Republic of Belarus, rule-making.

Одним из важнейших признаков демократического правового государства является высокий уровень организации функционирования системы местных органов управления и самоуправления. Во всем мире качество работы местных органов власти определяется соотношением количества разрешаемых вопросов по обращениям граждан «на местах» по сравнению с количеством таких разрешаемых вопросов центральными органами власти. Таким образом, очевиден тот факт, что местные органы управления и самоуправления являются неотъемлемой частью всей системы органов государственной власти с присущими им особенными целями и задачами, а также полномочиями по их осуществлению. Управление местными делами может осуществляться как на основе самостоятельности населения административно-территориальных единиц (местное самоуправление), так и путем разрешения этих дел назначаемыми сверху чиновника-

ми государственного аппарата на местах (местное самоуправление)¹. Местное управление и самоуправление не следует противопоставлять, поскольку они не являются какими-либо конкурирующими структурами, а скорее наоборот, они взаимно дополняют друг друга, решая различные вопросы местного значения путем применения предоставленных им государственно-властных полномочий и правовых средств.

Местное самоуправление представляет собой публичную власть населения административно-территориальной единицы, основанную на его самоорганизации и самодетельности, обладающую большей или меньшей административной самостоятельностью и не входящую в систему государственной власти². Поэтому государство и его органы не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, если эта деятельность осуществляется в рамках их полномочий.

Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» местное самоуправление представляет собой форму 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 средств³. Местное самоуправление является своего рода посредником между государством и гражданами, неким связующим звеном, позволяющим обществу принимать участие в решении насущных проблем.

К примеру, в Украине местное самоуправление является правом территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города – самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины.

В настоящее время Республика Беларусь находится в процессе становления эффективной системы местного управления и самоуправления. На современном этапе в белорусском государстве созданы реальные условия и возможности для развития современной модели организации местного управления и самоуправления.

В Республике Беларусь местное управление и самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов депутатов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

Представительным государственным органом на территории соответствующей административно-территориальной единицы и основным звеном системы местного самоуправления являются местные Советы депутатов. Они обладают самостоятельными полномочиями в сфере управления, наделены достаточно широкими правами в решении вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения соответствующей административно-территориальной единицы.

Так, согласно законодательству 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;
- назначение местных референдумов.

В целом функции и полномочия органов местного самоуправления по-разному регулируются и закрепляются в странах с различной правовой системой и системой местного управления и самоуправления. В одних государствах они достаточно детально и подробно расписаны в конституциях, в других – в конституциях об этом может говориться очень кратко и лаконично, но достаточно подробно может быть урегулировано в специальном законе о местном управлении и (или) самоуправлении⁴.

К примеру, в Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, осуществляют иные вопросы местного значения. К числу иных вопросов, которыми ведают органы местного самоуправления Российской Федерации, в частности могут относиться: вопросы здравоохранения, образования, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи, благоустройства, социальной защиты населения, культуры, физкультуры и спорта, торговли и услуг и другие⁵.

В Украине территориальные громады села, поселка, города непосредственно или через созданные ими органы местного самоуправления управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности; утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; утверждают бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их исполнение; устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с законом; обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; создают, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также осуществляют контроль за их деятельностью; решают иные вопросы местного значения. Областные и районные советы утверждают программы социально-экономического и культурного развития соответствующих областей и районов и контролируют их выполнение; утверждают районные и областные бюджеты, формируемые из средств государственного бюджета для их соответствующего распределения между территориальными громадами или для выполнения совместных проектов и из средств, привлеченных на договорных началах из местных бюджетов для реализации совместных социально-экономических и культурных программ, и контролируют их выполнение; решают иные вопросы.

Местные Советы депутатов Республики Беларусь вправе принимать обязательные для исполнения на соответствующей территории решения. Решения органов местного управления и самоуправления – это нормативные правовые акты, принимаемые местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами в пределах своей компетенции с целью решения вопросов местного значения и имеющие обязательную силу на соответствующей территории⁶. Однако в настоящее время все же имеют место быть случаи недостаточного соответствия законодательству нормативных правовых актов, издаваемых Советами депутатов.

Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами. Соответствующими контрольными полномочиями в данном случае наделен Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь как палата территориального представительства. Кроме того, в случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства он может быть распущен Советом Республики. В соответствии с п.п. 1.4 п. 1 Декрета Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 по предложению Президиума Совета Республики Национального собрания Конституционный Суд Республики Беларусь принимает решение о наличии фактов систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства⁷. При рассмотрении такого предложения Конституционный Суд Республики Беларусь проверяет сведения о фактах систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства, исследует доказательства, свидетельствующие о наличии либо об отсутствии этих фактов, и дает им оценку. Конституционный Суд Республики Беларусь вправе рассматривать только факты, указанные Президиумом Совета Республики.

Представляется, что функции Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по отмене решений местных Советов депутатов по причине несоответствия их законодательству и роспуску при необходимости могут быть реализованы следующим образом.

Основанием для отмены решения местного Совета депутатов может являться несоответствие законодательству Республики Беларусь этого решения как в целом, так и отдельных его положений. Вопрос об отмене решения местного Совета депутатов рассматривается Советом Республики по предложению Президента Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь, Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь, Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Министерства юстиции Республики Беларусь, Президиума Совета Республики, а также по предложению не менее десяти процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории⁸.

В определенных случаях, при наличии серьезных сомнений в отношении законности того или иного решения местного Совета, получив соответствующее заключение упомянутых выше органов, а возможно, и других авторитетных правовых учреждений, Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь вправе был бы ограничиться стадией официального предупреждения (требования) о необходимости приведения незаконных решений местных Советов депутатов в соответствие с действующим законодательством. Представляется, что в абсолютном большинстве случаев реакция органов местного самоуправления на такое предупреждение будет вполне адекватной.

Что касается досрочного прекращения полномочий (ропуска) местных Советов депутатов по причине систематического или грубого нарушения ими требований законодательства, то, думается, что этому обязательно должно предшествовать официальное предупреждение. Полагаем, что необходимы следующие условия и наличие последовательности обязательных действий палаты при принятии решения о роспуске представительных органов по основаниям:

а) неоднократное признание незаконными либо отмена соответствующими органами актов, принятых местным Советом;

б) официальное уведомление представительного органа о возможности его роспуска;

в) принятие решения о роспуске органа с одновременным назначением даты проведения новых (внеочередных) выборов депутатов местного Совета.

Учитывая, что в соответствии со ст. 98 Конституции Республики Беларусь Совет Республики Национального собрания вправе отменять решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, принимать решения о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом, предполагается самое активное участие Совета Республики Национального Собрания в наведении порядка в нормотворчестве местных органов самоуправления.

Конечно, система национального законодательства несовершенна. Это связано, прежде всего, с несбалансированностью, некоторой несогласованностью определенных правовых норм между собой. В таких условиях зачастую довольно затруднительно найти правильное правовое решение складывающихся проблем, особенно если профессиональная деятельность депутатов изначально не была связана с юриспруденцией.

По нашему мнению, значительной помощью местным исполнительным и распорядительным органам в сложном процессе нормотворчества могло бы стать создание при местных Советах депутатов научно-консультативных советов для повышения эффективности и качества нормотворческой деятельности, совершенствования научного обеспечения деятельности местных Советов депутатов, оказания правовой и методической помощи в разработке проектов нормативных правовых актов.

Совет может формироваться из числа представителей местных Советов депутатов, ученых, экономистов, юристов-практиков, видных общественных деятелей и иных специалистов, имеющих соответствующую теоретическую подготовку и необходимый практический опыт. Возможно создание таких советов на базе не одного, а нескольких районов. По вопросам своей деятельности совет может взаимодействовать с государственными органами, фондами, консультативными, экспертными советами, научными и другими организациями.

К основным задачам совета можно отнести:

а) анализ и прогнозирование экономической, социально-политической ситуации, а также потенциала развития соответствующей территории;

б) консультирование депутатов местных Советов по различным вопросам, возникающим при выполнении ими возложенных на них обязанностей;

в) проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов;

г) подготовка материалов по важнейшим направлениям развития соответствующей территории.

Руководит советом председатель совета, который избирается простым большинством голосов путем открытого голосования его членов. Персональный состав совета, а также его секретарь и руководители секторов утверждаются решением местных Советов депутатов.

Планы работы совета утверждаются на его заседаниях, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие.

Для участия в заседаниях совета и его секторов могут привлекаться специалисты различных отраслей, не являющиеся его членами.

Предполагается, что создание подобных советов, руководствующихся в своей деятельности Конституцией Республики Беларусь и действующим законодательством, вывело бы разработку и принятие местными Советами депутатов нормативных правовых актов на новый качественный уровень и частично содействовало бы выполнению функции предварительного нормоконтроля.

1. *Енгибарян Р.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Енгибарян Р.В. – М.: Норма, 2010. – 496 с. 2. *Енгибарян Р.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Енгибарян Р.В. – М.: Норма, 2010. – 496 с. 3. *Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении»* // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2010. – № 17. – Ст. 2/1660. 4. *Енгибарян Р.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Енгибарян Р.В. – М.: Норма, 2010. – 496 с. 5. *Смоленский М.Б.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Смоленский М.Б. – 2-е изд., стер. – Ростов н/Д: Феникс, 2012. – 312 с. 6. *Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»* // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 7. – Ст. 2/136. 7. *Декрет Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь»* // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 158. – Ст. 1/9829. 8. *Постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь «О Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь»* // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2009. – № 15. – Ст. 4/5869.

УДК 351.87.075.1:347.99.08 (477)

О. Л. МАРЧУК

ДО ПИТАННЯ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЧЛЕНА ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ

Досліджуються передбачені законодавством підстави та порядок припинення повноважень члена Вищої ради юстиції. Виявлено проблемні питання, пов'язані з припиненням повноважень члена Вищої ради юстиції, проаналізовано положення Закону України «Про Вищу раду юстиції» в частині предмета обговорення та запропоновано можливі шляхи вирішення існуючих недоліків законодавства і його вдосконалення в майбутньому.

Ключові слова: припинення повноважень, порядок припинення повноважень, підстави припинення повноважень, член Вищої ради юстиції, суб'єкт формування.

Марчук О.Л. К вопросу о прекращении полномочий члена Высшего совета юстиции

Исследуются предусмотренные законодательством основания и порядок прекращения полномочий члена Высшего совета юстиции. Обнаружены проблемные вопросы, которые связаны с прекращением полномочий члена Высшего совета юстиции, проанализировано положение Закона Украины «О Высшем совете юстиции» в части предме-

© *МАРЧУК Олег Леонідович* – аспірант кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка