

УДК 342.4

Развитие конституционного статуса местных Советов депутатов в Беларуси

Е.И. ЭСМАНТОВИЧ

В статье рассматриваются вопросы конституционного статуса органов представительной власти на территории современной Беларуси.

Ключевые слова: Конституция, Советы депутатов, представительная власть, народовластие, общественные дела, органы территориального общественного самоуправления.

The article deals with the constitutional status of representative authorities on the territory of modern Belarus.

Keyword: Constitution, Councils of deputies, representative power, democracy, public Affairs, territorial public self-government bodies.

Современное государство немыслимо без действенной и эффективной системы местного самоуправления, позволяющей гражданам непосредственно участвовать в управлении общественными делами, в решении экономических и социальных проблем на местах. Благодаря сложившейся за многие десятилетия традиции местные Советы депутатов и сегодня являются основным звеном системы местного самоуправления Республики Беларусь, обеспечивая связь народа с властными структурами, вовлекая граждан в активное государственное строительство и осуществляя контроль за деятельностью органов государственной власти.

Первая Конституция на территории Беларуси – Конституция Речи Посполитой – была принята 3 мая 1791 г. с целью реформирования государства, внедрения демократических принципов (пусть и конституционной монархии). Конституция основывалась на принципах народного суверенитета, правда, применимого только к знати и горожанам, однако, поскольку в государстве насчитывалось около полумиллиона горожан, распределение власти после принятия Конституции 1791 г. стало более равномерным. Конституция провозгласила народ источником власти. «Всякая публичная власть берет свое начало в воле народа». Одна из двух палат Сейма – Палата послов – была объявлена «отражением и средоточием всевластия народа». Послы (прообраз нынешних депутатов), избранные на сеймиках, будучи средоточием всеобщего доверия, рассматривались как представители всего народа. На короля возлагалась обязанность предложения о законопроектах конституционных, гражданских и уголовных законов, об установлении постоянных налогов, до обсуждения в Сейме передавать для рассмотрения воеводствам, землям и поветам. На местных сеймиках не только избирались послы, но и судьи. Таким образом, местное население (имелись ввиду знать и горожане) принимало непосредственное участие в формировании представительной и судебной власти.

Правовой статус Советов как представителей народа впервые был закреплен в Конституции Социалистической Советской Республики Белоруссии в 1919 г. Согласно Конституции, Беларусь объявлялась республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которым принадлежала вся власть в центре и на местах. Высшей властью в Республике провозглашался съезд Советов Белоруссии. [1, с. 187–190]. Местные органы самоуправления – Советы – городские, волостные и уездные – упомянуты в Конституции ССРБ только применительно к порядку выбора представителей на Съезд Советов Белоруссии [2, с. 213–216].

Более подробно права и обязанность Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов установила Конституция 1927 г. Высшим органом объявлялся Всебелорусский съезд Советов, которому подлежали все вопросы общегосударственного значения, в том числе общее руководство всей политикой и народным хозяйством Белорусской Социалистической Советской Республики. Конституция устанавливала и порядок образования Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов.

Статья 2 Конституции Белорусской Советской Социалистической Республики 1937 г. провозгласила Советы депутатов трудящихся политической основой государства. «Вся

власть в БССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся». Местным органам власти посвящена отдельная глава V, провозгласившая Советы депутатов трудящихся органами государственной власти в округах, районах, городах, селах, местечках, деревнях, поселках. Согласно ст. 54 Конституции БССР 1937 г., Советы депутатов трудящихся (округа, города, района, села, местечка, поселка) руководят культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории, устанавливают местный бюджет, руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, содействуют усилению обороноспособности страны, обеспечивают соблюдение законов и охрану прав граждан. Для выполнения своих функций Советы избирают исполнительные комитеты, которые являются исполнительными и распорядительными органами окружных, районных, городских и сельских Советов депутатов трудящихся и осуществляют руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории на основе решений соответствующих Советов депутатов трудящихся и вышестоящих государственных органов.

Советы имели свои финансы: в бюджеты окружных, районных, городских и сельских Советов включались доходы от местного хозяйства, отчисления от поступающих на их территории государственных доходов, а также поступления от местных налогов и сборов в установленных законодательством размерах (ст. 79 Конституции БССР 1937 г.) [3].

Конституция БССР 1978 г. закрепила построение развитого социалистического общества и преемственность конституционного развития Беларуси, идей и принципов Конституции Белорусской ССР 1919 г., Конституции Белорусской ССР 1927 г., Конституции Белорусской ССР 1937 г. Статья 2 Конституции 1978 г. усилила роль Советов: «Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов». Советы провозглашены представительными органами государственной власти, увеличен срок их полномочий до 5 лет, вместе с тем, ограничен срок полномочий должностных лиц, избираемых или назначаемых Советами народных депутатов, двумя сроками подряд. На Советы народных депутатов было возложено непосредственно и через создаваемые ими органы руководство всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принятие решений, обеспечение их исполнения, осуществление контроля за проведением решений в жизнь. Законодательно был сделан шаг к проведению местных референдумов (хотя самого термина не было) – для учета общественного мнения Советы могут выносить на обсуждение граждан важнейшие вопросы государственного и местного значения.

Конституция БССР 1978 г. постаралась поддержать значимость и развивать активность местных органов, на которые возложила функции народного контроля, сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях. Органы народного контроля имели право проверять выполнение требований законодательства, государственных программ и заданий; вели борьбу с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом.

11 глава Конституции БССР 1978 г. посвящалась правовому статусу народного депутата. Участвуя в работе Советов, депутаты должны решать вопросы государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, организовывать проведение решений Советов в жизнь, имели право контролировать работу государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. В своей деятельности депутат руководствуется общегосударственными интересами, учитывает запросы населения избирательного округа, интересы, выражаемые избравшей его общественной организацией, добивается претворения в жизнь наказов избирателей и общественной организации.

Конституция 1978 г. предоставила право Советам решать все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, участвовать в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, вносить по ним свои предложения, обеспечивая таким образом комплексное экономическое и социальное развитие на их территории (ст. 126).

Впервые конституционно закреплены органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, местные добровольные сообщества, поощрение развития общественной самодеятельности населения (ст. 131) [4].

Опираясь на многовековую историю развития белорусской государственности, современная Конституция Республики Беларусь 1994 г. закрепила дуалистическую теорию местного самоуправления, возложив на органы местного самоуправления как публично-властные, так и общественно-хозяйственные функции.

Следует отметить, что, к примеру, российская модель местного самоуправления сформирована под воздействием общественной (или общественно-хозяйственной) теории, в основе которой лежит идея о том, что местное самоуправление – это управление местным хозяйством и имеет негосударственную природу, является одним из институтов гражданского общества [5, с. 248]. Можно согласиться с мнением ряда специалистов в сфере муниципального права России о том, что белорусская модель организации местного самоуправления тяготеет к другому классическому концепту – государственной теории самоуправления, согласно которой местные сообщества осуществляют свои функции по уполномочию государства. Однако может быть отнесена к числу дуалистических моделей организации местной власти, основанных не на противопоставлении местной власти и самоуправления, а на их сочетании в разных пропорциях [5, сс. 250, 252].

Дуалистическая теория местного самоуправления получила распространение во второй половине XX в., когда правоведы попытались объединить положения общественной и государственной теорий местного самоуправления, наделив органы местного самоуправления как публично-властными, так и общественно-хозяйственными функциями. Таким образом, с одной стороны, местное самоуправление не учреждается государством, а признается и гарантируется им, т. е. рассматривается как естественное и неотчуждаемое право населения. Однако, с другой стороны, создание муниципальных образований и соответственно определение вопросов местного значения, местных дел, полномочий органов местного самоуправления и т. д. носит производный от государства характер и, конечно же, регулируется государством.

Анализируя модель организации местной власти, закрепленную в Конституции и законодательстве Республики Беларусь, нельзя не отметить ее некоторое сходство с системой Советов, существовавшей в СССР. Однако у белорусской модели организации местного самоуправления есть и существенные отличия от системы Советов – в современной Беларуси местные Советы депутатов действуют в рамках достаточно узкой компетенции, определенной республиканским законодательством, и не имеют собственных полномочий по формированию исполнительных органов власти. Согласно ст. 121 Конституции, 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.

Главной особенностью современной конституционной модели организации власти является сочетание на местном уровне элементов государственного управления и самоуправления. Как следует из ст. 117 Конституции Республики Беларусь, местное управление и самоуправление осуществляются гражданами страны через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах. При этом органами самоуправления являются избираемые населением Советы депутатов (ст. 118 Конституции), а органами управления – исполнительные и распорядительные органы, возглавляемые руководителями, назначаемыми Президентом страны или в установленном им порядке местными Советами депутатов (ст. 119).

В соответствии со ст. 120 Конституции органы местного самоуправления и органы местного управления в пределах своей компетенции решают вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории [6].

Основным звеном местного самоуправления, согласно ст. 9 Закона, являются Советы депутатов, подотчетные в своей деятельности гражданам и ответственные перед ними. Интересно, что указанная норма одновременно называет Советы и звеном местного самоуправления, и представительным органом государственной власти, тем самым подчеркивая их двойственную природу. В свою очередь, ст. 38 Закона определяет, что исполнительные и распо-

рядительные органы местного управления – это государственные органы, одновременно подчиненные и подконтрольные вышестоящим органам государственной власти и соответствующим Советам депутатов. Из чего можно сделать вывод, что действующее белорусское законодательство хоть и предусматривает различия между местным управлением и самоуправлением, тем не менее исходит из того, что и то, и другое должны осуществляться во взаимосвязи и исходя из общих целей.

Анализ норм современной Конституции позволяет выделить две составляющие местной власти – государственную в лице исполнительных и распорядительных органов, а также самоуправленческую в лице местных Советов депутатов. При этом Конституция Беларуси хоть и не закрепляет самостоятельность органов местного самоуправления (как это, например, делает Конституция Российской Федерации), но зато четко определяет их исключительную компетенцию, к которой ст. 121 относит:

– 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.

На наш взгляд, белорусская модель местного самоуправления предусматривает чрезмерное влияние центральной власти на деятельность органов местной власти. Вместе с тем, за многие десятилетия местные Советы депутатов стали важным звеном системы местного самоуправления в государстве, обеспечивая связь народа с властными структурами, вовлекая граждан в активное государственное строительство и осуществляя контроль за деятельностью органов государственной власти.

Считаем, что следует шире использовать полномочия, предоставленные Советам законодательством. Для принятия действенных правовых решений по вопросам местного значения целесообразно внедрить предусмотренную Конституцией форму непосредственного участия населения в решении местных вопросов как референдум, что будет способствовать вовлечению в управление государственными делами наиболее активных и ответственных граждан, заинтересованных в повышении качества жизни и решении общегосударственных задач.

Литература

1. Конституция Социалистической Советской Республики Белоруссии : принята I Съездом Советов БССР. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа Белоруссии // История Советской Конституции 1917–1956 гг. – М. : Госюриздат, 1957. – 1046 с.

2. Дополнения к Конституции ССР Белоруссии : приняты II Съездом Советов БССР 14–17 декабря 1920 г. // Очерки по истории государства и права Белорусской ССР / Б. Е. Бабицкий, Ф. И. Гавзе [и др.]. – Минск : Изд-во БГУ, 1958. – Вып. I. – 241 с.

3. Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики. – Минск : БЕЛПАРТИЗДАТ ЦК КП(б)Б, 1937. – 32 с.

4. Конституция БССР 1978 года (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа : <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstyuttsyynae-prava-belarusi/kanstyuttsy-i-belarusi/konstitutsiya-1978-goda-s-izmeneniyami-i-dopolneniyami/>. – Дата доступа : 15.10.2020.

5. Петухов, Р. В. Конституционно-правовые основы организации местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / Р. В. Петухов // Труды института государства и права Российской академии наук. – 2013. – № 3. – С. 241–253.

6. Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-XII (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.) [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.