

УДК 342.25(476)(09)

История развития местного самоуправления на территории Республики Беларусь

Е. И. ЭСМАНТОВИЧ

Местное (территориальное) самоуправление – продукт многовекового процесса развития социального регулирования у народов в большинстве стран мира. Первые его организационные ростки берут своё начало в муниципалитетах (от латинского *municipium* – «укрепление, тяжесть») республиканской эпохи Древнего Рима. В Европе самоуправляющиеся общины и города существовали уже в раннем средневековье. Эти старейшие формы общественной жизни в сельской местности коренились в потребности совместного осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности частными владельцами, в городах они вырастали из объединений граждан определённых профессий.

Одной из традиционных демократических форм правления у восточных славян был народный сход (вече), участниками которого могли быть только свободные жители. Вече существовало в Витебске, Друцке, Полоцке, Турове. Вече обладало широкими властными полномочиями: выбирало и изгоняло князя, решало вопросы войны и мира, распределения повинностей и податей, организации ополчения и обороны города, заключения и прекращения внешних договоров и соглашений, избирало руководителей исполнительно-распорядительных органов (посадника, тысяцкого и других), в особых случаях осуществляло правосудие. Все решения на вече принимались большинством голосов. Развиваясь и приспосабливаясь к новым социально-экономическим и политическим условиям, вечевая форма правления просуществовала в некоторых землях и городах Беларуси (Витебск, Полоцк) вплоть до XV века, уступив место более современной форме самоуправления, организованного на основе магдебургского права [1, с. 16].

С XIV века в городах и местечках Беларуси формируется качественно новая форма самоуправления, основанного на магдебургском праве.

Большинство городов получили специальные грамоты магдебургского права, это значит, вводилась особая форма правления, похожая в некоторых чертах на юрование в городах Польши и Германии на основе магдебургского права. По этим грамотам мещане освобождались из-под административной и судебной власти воевод, старост или их заместителей и получали право иметь в городе органы городского управления в сочетании с некоторыми элементами самоуправления [2, с. 112].

Документом, который уполномочивал на создание в том или ином поселении органов самоуправления, был привилей на магдебургские права. Впервые в Европе такие права получил восточногерманский город Магдебург (XIII век) откуда и берет начало термин «магдебургское право». Первым городом в Беларуси, который получил самоуправление на основе магдебургского права, был город Берестье. Великий князь Литовский и король Польский Владислав Ягайло выдал брестчанам соответствующий привилей 15 августа 1390 года. В последующем привилеи (грамоты) на самоуправление получили Гродно (1391 год), Полоцк (1498 год), Минск (1499 год) [3, с. 69].

Золотым веком свободных белорусских народов стала вторая половина XVI и первая половина XVII века. Интенсивность наделения правами самоуправления снижается на рубеже XVII-XVIII веков. В этот период окончательно формируется структура управления «магдебургским» поселением. Магдебургские города освобождались из-под государственной юрисдикции воевод и старост, в них приостанавливалось действие «права русского и литовского», создавались самостоятельные, избираемые горожанами органы самоуправления – рада или магистрат, оформляются его атрибуты – печать и герб.

Последняя волна предоставления прав самоуправления прошла в начале 90-х годов XVIII века, когда верховная власть распадающегося государства стремилась привлечь на свою сторону широкие слои населения. Всего на этнических землях Беларуси функционировало около 120 свободных магдебургских поселений [3, с. 69].

Магдебургское право представляло собой совокупность предписаний, регулирующих жизнедеятельность городов и местечек. Объективно оно не представляло собой единой, целостной в рамках страны системы, так как в каждом отдельном случае за подписью Великого князя выдавался оригинальный привилей. Однако сравнительный анализ известных привилеев свидетельствует о наличии в них существенных общих правил. Вместе с тем каждый обладал специальным содержанием, обусловленным экономическими, географическими и иными факторами.

С получением привилея на самоуправление населенный пункт приобретал качественно новый правовой статус, в силу которого становился автономной юридической единицей в государстве. По магдебургскому праву мещане освобождались от феодальных повинностей, им гарантировалось свободное занятие ремеслами, торговлей, земледелием, выборы своих органов власти. Ремесленники образовывали свои профессиональные объединения – цеха. Существенным было то, что магдебургское право ликвидировало сословную и иную духовную, светскую, замковую юрисдикцию на территории города и прилегающих местностей, интегрируя регион в единый территориально-хозяйственный комплекс. Одновременно обеспечивался равный правовой статус горожан с представителями иных сословий.

В процессе включения белорусских земель в состав сверхцентрализованной Российской империи возможности местного самоуправления последовательно ограничивались, и в 1830-1840 годах магдебургское право в Беларуси было окончательно ликвидировано. Изменялось и правовое положение населения. На города распространяется «Жалованная грамота городам» от 1785 года, а жители других поселений приравниваются по своему статусу к крепостным крестьянам Российской империи [1, с. 24].

Конституционные реформы конца XVIII века, открытие принципа разделения властей по вертикали привели к необходимости создания такого местного управления, которое было бы защищено от бюрократической опеки центра.

Становлению местного самоуправления в Российской империи положил начало подписанный 1 января 1864 года Александром II Указ Правительствующему Сенату о введении губернских и уездных земских учреждений в России. Таким образом, новые органы управления и самоуправления создавались в губерниях и уездах, но отсутствовали на нижнем уровне административно-территориального деления – в волостях. Главной целью земской реформы было передать часть задач, решаемых государственными органами, в ведение земств. Земская система основывалась на принципах организационной автономии, что отличало ее от иерархически соподчиненного государственного аппарата.

В составе земских учреждений, как на уровне уезда, так и в губернии в качестве представительных органов имелись земские собрания, а исполнительных – земские управы [4, с. 16].

В последующем земства получили полномочия публично правового характера, что придавало им черты реального властного управления: сбор государственных налогов и расчеты с казной, осуществление правосудия земскими судами и так далее. Однако земское самоуправления в Беларуси не вводилось вплоть до 1903 года. Для трех белорусских губерний предусматривалось ограниченное самоуправление. Не могли достичь согласия правительство во главе с П.А. Столыпиным, Государственная дума и Государственный совет. В итоге царь Николай II 14 марта 1911 года подписал указ, в соответствии с которым земства создавались в Витебской, Минской и Могилевской губерниях на основе выборов по национальным куриям [5, с. 98].

Значимость самоуправления существенно возросла в период Первой мировой войны, когда земства восприняли функции снабжения фронта вооружениями, топливом, мобилизационные, полицейские и другие, вследствие чего предметом их деятельности оказались не только местные, но и общегосударственные задачи. В условиях общественного кризиса это не могло добавить земствам авторитета, но, с другой стороны, вследствие явного бессилия центральной власти они вынуждены были в критический для страны час брать на себя орга-

низацию жизнеобеспечения фронта и населения. В связи со сломом государственного аппарата в ходе революции земства в течение первых месяцев оставались практически единственным организационным началом в социально-хозяйственной сфере вплоть до их ликвидации в 1918 году.

Попытка создания условий для реального широкого демократического местного самоуправления бала предпринята во время Белорусской Народной Республики (БНР). Но поражение БНР привело в последующем к исключению из обихода такого понятия, как местное самоуправление. В период ССРБ и БССР, вплоть до конца 80-х годов, о местном самоуправлении как форме самоорганизации территориальных сообществ не упоминалось. Ему на смену пришло учение Ленина о народном самоуправлении посредством привлечения народных масс к участию в делах государства. Власть Советов провозглашалась величайшим завоеванием социалистического строя и характеризовалась как «подлинное народовластие». Руководящей силой для советских органов выступала коммунистическая партия, поэтому Советы всех уровней, том числе и местные, выступали орудием проведения партийной политики. В соответствии с советскими конституциями местные Советы и их исполнительные органы являлись местными органами государственной власти и управления и функционировали в качестве составной части единого механизма государственного управления. Система Советов строилась на принципах единства Советов всей уровней, их полновластия и верховенства в системе органов государственной власти. Из полновластия Совета вытекало, что его органы формально не имели собственной компетенции, а лишь участвовали в осуществлении полномочий Совета. За Советом закреплялось право рассматривать и решать на сессиях любой вопрос, отнесенный к ведению местной власти. Однако на практике основной объем полномочий местной власти осуществлялся исполнительными структурами, которые подчиняли Советы [4, с. 17].

Фактическое возрождение местного самоуправления в Беларуси началось после избрания народных депутатов местных Советов весной 1990 года.

Выборы 1990 года впервые были конкурентными, поэтому все кандидаты в депутаты во время избирательной кампании вынуждены были обратиться к реальным проблемам избирателей, чтобы завоевать мандат доверия.

Отправным пунктом следующего этапа реформирования местной власти стала подготовка и принятие Закона «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР» (20 февраля 1991 года) [1, с. 36].

Закон получает противоречивые оценки, но он окончательно подорвал властные позиции парткомов, благодаря ему возросла роль конституционных органов местной власти – Советов народных депутатов. Закон признал самоуправление, которое определялось как «форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими государственные или общественные органы всех социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе законов, собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств».

Благодаря Закону было возвращено в обиход само понятие «местное самоуправление», определены его основные принципы, в том числе самостоятельность и независимость Советов народных депутатов при решении вопросов местного значения.

В 1991-1992 годах в Беларуси действовала первая редакция Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве. В соответствии с действовавшей Конституцией вся власть концентрировалась в системе Советов. Верховный Совет формировал правительство – Совет Министров и иные республиканские государственные органы, имел право отмены решений исполнительной власти и роспуска местных Советов всех уровней.

Юридической базой предстоящих изменений Конституции стала принятая 27 июля 1990 года Декларация о государственном суверенитете, которой 25 августа 1991 года Верховным Советом был придан статус конституционного закона, обладающего более высокой юридической силой даже по отношению к Конституции [1, с. 37].

Декларация, в частности, провозгласила, что власть в Беларуси строится на принципе разделения на законодательную, судебную и исполнительную. После отмены шестой статьи

Конституции о руководящей и направляющей роли коммунистической партии вертикаль исполнительной власти фактически была нарушена. Правительство, которое в условиях Союза управляло лишь отраслями республиканского подчинения, практически утратило контроль над регионами.

В 1993 году в Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР» 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. При назначении на должности руководителей структурных подразделений их кандидатуры согласовывались с соответствующими службами вышестоящих исполнительно-распорядительных органов. Председатели вышестоящих Советов (которые по должности одновременно являлись председателями исполкомов) получили право отстранять от выполнения обязанностей должностных лиц исполкомов нижестоящих Советов в случае нарушения ими законодательства либо неисполнения решений вышестоящих органов государственной власти и управления [1, с. 40].

Проблема местного самоуправления оказалась настолько сложной, что даже не получила надлежащего разрешения в ходе конституционного процесса, продолжавшегося в течение четырех лет. На различных этапах в разных проектах, разработанных обеими конституционными рабочими группами, тематика местного самоуправления была одной из наиболее запутанных, и разработчики проектов конституции не могли определиться с местом и ролью местного самоуправления в системе институтов государства. Как следствие, раздел о местном самоуправлении был наиболее слабым местом во всех проектах и функционально не увязывался с общим текстом Основного Закона.

Поэтому пятый раздел Конституции Республики Беларусь 1994 года, посвященный вопросам местного управления и самоуправления, резко диссонировал с содержанием и духом Основного Закона. Он был почти дословно, с небольшими косметическими правками перенесен из Конституции Белорусской ССР 1978 года.

Конституционно закреплялась сильная централизованная государственная исполнительная власть, полностью подконтрольная Президенту, который являлся главой исполнительной власти.

Поскольку Конституция 1994 года содержала ряд противоречивых моментов относительно самоуправления в Беларуси, то его судьба в значительной мере зависела от того, насколько успешно текущее законодательство будет разрешать возникающие проблемы.

Пятый раздел Конституции был назван «Местное управление и самоуправление», и после введения ее в действие вносились соответствующие изменения в законодательство, в том числе в Закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве, который был переименован в Закон о местном управлении и самоуправлении. В Законе, принятом Верховным Советом 12-го созыва, допускалась возможность упразднения Советов депутатов в районах городов, что ослабляло позиции представительной власти.

Начало очередному этапу новейшей истории самоуправления положил Указ Президента Республики Беларусь от 19 Сентября 1995 года № 383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления», в соответствии с которым окончательно упразднились районные в городах Советы депутатов и их органы [4, с. 18].

На территории районов в городах образованы администрации с правами юридического лица, которые являются местными органами управления. Глава местной администрации и его заместители назначаются председателем вышестоящего исполкома, а другие должностные лица администрации – ее руководителем. Структура и штаты местной администрации утверждаются вышестоящим исполнительным и распорядительным органом, которому она подотчетна и подконтрольна.

Таким образом, Конституция 1994 года и последующее законодательство в системе местной власти утвердили понятие местного управления как форму организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории. Исполнительные органы перемещались в «вертикаль

власти» и их взаимоотношения с Советами состояли лишь в подотчетности. Местные Советы имеют право принимать решения лишь в строго ограниченных пределах.

В настоящее время ведется подготовка новой концепции местной власти в Беларуси, реформа которой вряд ли будет простой и последней, и очень важно, чтобы самоуправление стало реальностью. В частности, должны быть даны ответы на многие вопросы:

1) о том, почему местные представительные органы не имеют своих исполнительных и распорядительных структур;

2) если исполнительный комитет подконтролен и подотчетен практически по всем направлениям работы вышестоящему исполнительному и распорядительному органу, то почему он считается местным органом управления, а не звеном системы центрального управления;

3) почему декларируется осуществление гражданами местного управления и самоуправления через исполнительные комитеты, но в то же время граждане не имеют возможности участвовать в их формировании, контроле работы и т.п. [1, с. 43].

Таким образом, историческое развитие самоуправления оказало существенное влияние на формирование современной концепции и системы самоуправления в Беларуси, которое, в отличие от многих государств постсоветского пространства, не только не утратило своего значения, но и получило дальнейшее развитие.

Abstract. Local government is a product of an age-old process of social regulation in most countries of the world. Historical development of government in Belarus influenced greatly the formation of the modern concept and system of government in Belarus.

Литература

1. Сидорчук В.К. Организация местного самоуправления. – Мн.: Амалфея, 2002.
2. Юхо Я.А. Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі. – Мн.: Універсітэцкае, 1992.
3. Змачинская Г.Н. Местное самоуправление в Республике Беларусь: формы, система органов, их компетенция // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь, 2003. – №2. – С.69–74.
4. Кивель В.Н. Европейская Хартия местного самоуправления: Беларусь, Польша, Швеция. – Мн.: Фонд имени Льва Сапегі, 2000.
5. Вішнеўскі А. Ф., Вішнеўская І. У. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі. – Мн.: ФілСерв плюс, 2000.
6. Конституция Республики Беларусь // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999. – № 1. – ст. 2.
7. О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР: Закон Республики Беларусь, 20 февраля 1991 г. // Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР, 1991. – №11. – Ст. 122.
8. О местном управлении и самоуправлении: Закон Республики Беларусь от 20.02.1991г. №362-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000. – № 8.
9. О проведении реформы органов местного управления и самоуправления: Указ Президента Республики Беларусь, 19 сентября 1995 г. № 383 с изм. и доп., внесенными Указами Президента Республики Беларусь от 30 ноября 1995г. № 485, от 23 апреля 1999г. № 231 и от 14 декабря 1999г. № 725 // Сборник действующих нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь: 1994 – 2000 / Под общ. Ред. А.М. Абрамовича, Ю.И. Кашинского. – Мн.: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2001.
10. Об общих налогах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990. – №16. – С. 267.