

УДК 342.25(476):342.25(477)

## Законодательные основы местного самоуправления в Республике Беларусь и Украине

Е.И. ЭСМАНТОВИЧ

В статье на основе анализа законодательства Республики Беларусь и Украины раскрываются основы системы правового регулирования местного самоуправления, принципы, функции, структура и этапы реформирования, проводится сравнение местного самоуправления двух государств.

**Ключевые слова:** государственность, местное самоуправление, муниципальное право, народо-властие, реформирование, демократическое общество.

Analyzing the legislation of the Republic of Belarus and Ukraine the author discloses the basis of the system of legal regulation of local self-government, its principles, functions, structure and stages of reforming; the local self-governments of these two states are compared in the article.

**Keywords:** state, local self-government, municipal law, democracy, reform, democratic society.

Вся история государственности представляет непрерывный процесс реформирования власти в целях более эффективного управления территорией. В связи с этим поиск путей совершенствования территориального управления – одно из ключевых направлений изучения юридической науки.

Взгляды В.О. Ключевского, В.В. Еремяна, М.В. Федорова, Г.В. Вернадского и др. на проблему развития местного самоуправления подробно изложены в их собраниях сочинений. Проблемам становления и развития местного самоуправления в Беларуси посвящены труды Г.А. Василевича, Л.О. Мурашко, Г.Н. Змачинской, М.Ф. Чудакова, В.А. Кодавловича и др. Исследование перспектив самоуправления в Украине проводили А. Ткачук, О. Субтильный, А. Коваленко, В. Медведчук.

Местное самоуправление стало атрибутом любого современного демократического общества. В большинстве современных государств управление всеми делами на местах осуществляется специальными органами местного самоуправления, формируемыми на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года и являющаяся важной правовой основой самоуправления для всех европейских стран, дает общее понятие местного самоуправления, определяя его как право, действительная способность местных сообществ контролировать значительную часть общественных дел, управлять ею в рамках закона под свою ответственность и на благо населения.

Европейская хартия о местном самоуправлении является одним из главных источников муниципального права европейских государств, намечает пути развития местного самоуправления в современной Европе. Хартия подчеркивает расширение самостоятельности местных сообществ, целесообразность доверия им ряда управленческих задач там, где возможно обойтись без вмешательства государства.

Хартия обязывает государства беречь и укреплять политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ, закрепляя таким образом принцип самостоятельности органов местного самоуправления на международном уровне. Хартия констатирует, что местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя, подчеркивает, что право на местное самоуправление – одно из важнейших гражданских прав, составляющая подлинного народовластия.

Современное законодательство Республики Беларусь и Украины в области местного самоуправления формируется и развивается с учетом положений Европейской хартии о местном самоуправлении.

Законодательное регулирование местного самоуправления в Республике Беларусь и Украине осуществляется на основании Конституций стран, соответствующих законов, других актов законодательства.

Местному управлению и самоуправлению посвящен пятый раздел Конституции Республики Беларусь. В нем подчеркивается, что местное управление и самоуправление осуществляется гражданами 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. Ст. 120 констатирует, что местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов.

К исключительной компетенции местных Советов депутатов в Республике Беларусь 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 (ст. 121). Ст. 122 наделяет местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы правом принимать решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории [1].

Местное самоуправление в государстве гарантирует статья 7 Конституции Украины. Статья 140 Конституции определяет местное самоуправление как право территориальной общины – жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка и города – самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины. Местное самоуправление осуществляется территориальной общиной как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы.

Ст. 143 Конституции Украины устанавливает, что 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, осуществляют контроль за их деятельностью; решают другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции.

Статья 145 Конституции констатирует, что местное самоуправление в Украине гарантируется правом на судебную защиту. Расходы органов местного самоуправления, возникшие вследствие решений органов государственной власти, компенсируются государством [2].

Из вышеизложенного можно утверждать, что в Конституции Республики Беларусь и Конституции Украины закреплены основы системы правового регулирования местного самоуправления в этих странах.

Компетенция, порядок создания и деятельности органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь и Украине определяются соответствующим законодательством.

Основные принципы местного самоуправления закреплены в ст. 3 Закона о местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь и ст. 4 Закона о местном самоуправлении в Украине, среди которых:

- законность;
- сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан;
- единство и целостность системы местного управления и самоуправления;

- выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам;
- гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения;
- ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений;
- обязательность исполнения решений для соответствующей территории;
- самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения и др. [3], [4].

Реализацию функций местного самоуправления обеспечивают его органы. Система органов местного самоуправления Республики Беларусь включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные).

Местным собраниям посвящен Закон Республики Беларусь 2000 г., регламентирующий порядок их инициирования, созыва, проведения таких собраний на территории административно-территориальной единицы или ее части (микрорайона, жилищного комплекса, квартала, улицы, двора, поселка, села и т. п.).

К компетенции местных собраний отнесены вопросы, непосредственно затрагивающие интересы соответствующей территории: укрепление общественного порядка, развитие и застройка территории, обсуждение проектов решений местных органов в экономической, социальной и культурной областях. Собранию предоставлено право обращения в государственные органы, на предприятия, в организации, учреждения и объединения, которые обязаны в установленном порядке рассмотреть эти обращения и о принятых ими решениях информировать граждан, проживающих на соответствующей территории (ст. 13 Закона).

В целях повышения статуса органов местного управления и самоуправления Указом Президента Республики Беларусь «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения» были установлены источники пополнения бюджета первичного уровня (сельсоветов, поселков городского типа, городов районного подчинения). Среди них можно отметить поступления от земельного налога и налога на недвижимость, уплачиваемого гражданами, на земельные участки и объекты, находящиеся на соответствующей территории; дотации из вышестоящего бюджета при необходимости регулирования социально-экономического развития территории. Из бюджета первичного уровня финансируется деятельность органов местного управления и самоуправления, благоустройство населенных пунктов на соответствующей территории, другие расходы по дорожному и жилищному строительству, коммунально-бытовому и социально-культурному обслуживанию населения.

Систему и гарантии местного самоуправления в Украине, принципы организации и деятельности, правового статуса и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления определяют Законы «О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских председателей», «Про местные государственные администрации», «О местном самоуправлении в Украине».

Структура местного самоуправления территориальной самоуправляющейся единицы Украины включает:

- соответствующую территориальную общину, которая решает вопросы местного значения с помощью форм прямого волеизъявления граждан;
- представительный орган местного самоуправления (сельский, поселковый, городской совет);
- соответствующего сельского, поселкового, городского председателя;
- исполнительные органы местного самоуправления;
- городские советы, которые создаются в городах с районным делением по решению территориальной общины города или городского совета;
- районные и областные советы, которые представляют общие интересы территори-

альных общин сел, поселков, городов;

- органы самоорганизации населения.

Первичный субъект в структуре местного самоуправления Украины – так называемые территориальные общины жителей села или города, которые решают вопросы местного значения по форме прямого волеизъявления: городской референдум, выборы депутатов соответствующего местного совета и должностных лиц местного самоуправления, общие собрания граждан по месту проживания, общественные слушания, другие, не запрещенные законом формы.

Согласно ст. 140 Конституции Украины, местное самоуправление осуществляется территориальной общиной как непосредственно, так и через органы местного самоуправления.

В Украине к этим органам относятся сельские, поселковые, городские Советы, состоящие из депутатов, избранных на основе общего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования, а также районные и областные Советы, устанавливая общие интересы территориальных общин сел, поселков и городов.

Сельские, поселковые и городские советы называют вторичным субъектом самоуправления, они подотчетны и подконтрольны территориальным общинам. Советы решают все вопросы, которые касаются местных интересов и потребностей территориальных коллективов, и соответственно наделенные полномочиями в рамках компетенции территориального коллектива:

- являются самоуправляющимися органами, созданными территориальными общинами для решения и управления делами общин;
- выступают и как органы государственной исполнительной власти, осуществляя делегированные им государством полномочия;
- являются хозяйственными субъектами, которые реализуют от лица населения административно-территориальных единиц полномочия собственника относительно эффективного управления, использования и распоряжения надлежащего им коммунального имущества.

Можно выделить 5 групп вопросов, которые правомочны рассматривать и решать сельские, поселковые и городские советы:

1. Самоорганизация Совета и формирование его органов.
2. Организация и функционирование системы местного самоуправления.
3. Экономическое и социальное развитие территории, бюджета, управление коммунальной собственностью.
4. Осуществление контрольных функций.
5. Другие вопросы.

Существующие недостатки в системе местного самоуправления обусловили необходимость проведения политической реформы, которая в корне должна изменить существующую систему власти. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления должны предусмотреть следующие приоритетные направления:

- оптимизацию системы публичной власти на региональном и субрегиональном уровне путем ликвидации райгосадминистраций и передачи их функций и полномочий районным советам (их исполнительным комитетам), замены функций облгосадминистраций;
- установление территориальной системы местного самоуправления – формирование административно-территориальных единиц – «громад»;
- совершенствование организации и функционирования системы местного самоуправления;
- внедрение новой модели местного самоуправления в громадах;
- приближение подачи административных и громадских услуг их потребителям в населенных пунктах, которые входят в состав громад;
- законодательное определение места и роли территориальных громад в системе местного самоуправления, их исключительных полномочий;
- образование в системе местного самоуправления специальных правоохранительных формирований – милиции местного самоуправления;

- укрепление правовых гарантий местного самоуправления [5].

По мнению ряда исследователей, местное самоуправление в Украине еще не стало движущей силой, которая могла бы ускорить демократическое возобновление общества, углубить начатые социально-экономические реформы и разбудить творческую инициативу миллионов граждан. Однако в многочисленных украинских городах появились общественные признаки, которые свидетельствуют: самоуправляющиеся формы общественно-политической и хозяйственной жизни уже приходят на смену жесткой централизации власти и государственному давлению.

Утверждение реального местного самоуправления в Украине – жизненно необходимое условие его демократического развития, которое служит важной гарантией против возрождения тоталитарного режима. Оно признается такой формой управления местными делами, которые наиболее полно отвечают рыночной экономике и политическому плюрализму, то есть признакам, которые характеризуют гражданское общество и правовое государство.

Второй этап реформирования местной власти рассчитан до 2015 года. За это время планируется развить формы децентрализации государственной власти, передать часть функций органов центрального и областного управления сельским, поселковым и районным Советам. Должно также произойти реформирование организационно-функциональной структуры, законодательное разграничение бюджетов различных уровней, формирование коммунальной собственности.

Третий этап предусматривает выделение системы местного самоуправления из системы государственного управления.

Проблемы конституционно-правового регулирования организации и функционирования местной власти в условиях строительства независимой Украины особенно важны. Надлежащее их решение должно стать надежным консолидирующим фактором демократического конституционного строя. И, наоборот, пренебрежение ими может превратить это регулирование в дестабилизирующий фактор, тормозящий успешное развитие государства. Местное самоуправление постепенно входит в политическо-правовую жизнь украинского народа.

Большое значение становления самоуправления имеет исторический опыт и формирование идей самоуправления на протяжении многих столетий. Эти традиции отобразились в Конституции и Законе Украины «Про местное самоуправление». Закон определяет местное самоуправление как один из главных институтов дальнейшего развития демократических процессов. В то же время процесс применения местного самоуправления в Украине проходит нелегко. Принцип – центр для регионов – ещё не стал доминирующим. Главное – жизненно необходимо усовершенствовать законодательство: разработать и принять «Муниципальный кодекс», Закон «О коммунальной собственности», «О муниципальной милиции», «О территориальной громаде», «О местных налогах и сборах». После этого необходимо решить много базисных социально-экономических проблем регионов. А развитие регионов, как известно, – решение вопросов стабильности и процветания государства в целом.

За последние годы местное самоуправление в Украине и Беларуси прошло несколько этапов реформирования, смены законодательных актов. Но регионы так и не получили необходимого влияния на улучшения социальной ситуации и до сих пор находятся в роли тех, кто постоянно просит деньги. Отсюда недоверие людей местным органам власти.

Для этого регионам необходимы такие полномочия, которые дали бы возможность решать все организационные, кадровые, правовые, финансовые вопросы, обеспечив этим успех проведения реформ в стране.

Проведение политической реформы и реорганизация органов местного самоуправления сегодня должны стать во главу угла. Все это должно заложить основы дальнейшего развития местного самоуправления соответственно принципам демократии и законности, стандартам, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления.

На наш взгляд, целесообразно:

- внести изменения в ст. 40 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь о финансировании органов местного самоуправления не для целевого назначения, а для первоочередных задач по решению самого органа;
- в ст. 41 предоставить Советам право не только утверждать, но и самостоятельно разрабатывать и исполнять местные бюджеты в интересах населения.

### Литература

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года с изм. и доп. – Минск : Беларусь, 2006. – 160 с.
2. Конституция Украины от 28 июня 1996 года с изм. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://meget.kiev.ua/zakon/konstitutsia-ukraini>. – Дата доступа : 02.03.2012.
3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : Закон 4 янв. 2010 г. № 108-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2010. – № 17, 2/1660.
4. О местном самоуправлении в Украине : Закон Украины от 6 окт. 1998 г. К 163-XIV с изм. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://search.ligazakon.ua>. – Дата доступа : 02.03.2012.
5. О республиканских и местных собраниях : Закон Республики Беларусь 12 июля 2000 г. № 411-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 67, 2/186.

Гомельский государственный  
университет им. Ф. Скорины

Поступило 25.02.13

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ...