

УДК 342.25(476)

## Некоторые проблемы местного самоуправления в Республике Беларусь

Е. И. ЭСМАНТОВИЧ

Республика Беларусь, как и многие другие страны, переживает трансформацию в социальное государство. Объективные тенденции на усиление рыночных начал в экономике приводят к освобождению центральной власти от многих функций, в том числе и экономического характера. В осуществлении программы крупнейших социальных и экономических преобразований роль и значение местного самоуправления приобретает приоритетный характер. От качества функционирования органов местного самоуправления, принципов их формирования, особенностей их полномочий и функций зависит реализация основных конституционных прав человека и гражданина.

Согласно Конституции Республики Беларусь 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. Законом местное самоуправление определяется как форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы 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.

Основным звеном местного самоуправления являются местные Советы депутатов – представительные органы государственной власти на территории соответствующих административно-территориальных единиц. Местные Советы призваны обеспечивать согласованную деятельность органов территориального самоуправления.

Единство системы местных Советов обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории.

В нашей республике установлены три территориальных уровня местных Советов: первичный, базовый и областной. Такая классификация позволяет в законодательстве более четко определять полномочия Советов, имеющих различное название.

К первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы; к базовому – городские (городов областного подчинения), районные Советы; к областному – областные Советы.

Местные Советы депутатов всех уровней избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года. Ранее (до 1995 г., когда была проведена реформа органов местного управления и самоуправления) для реализации своих решений непосредственно местными Советами формировались исполнительные комитеты. В результате проведения реформы правопреемниками исполнительных комитетов на соответствующих административных территориях стали местные администрации (исполнительные комитеты), обладающие правами юридического лица. Отличительным признаком организации управленческой власти на местах в настоящее время является отсутствие параллельных структур (представителей центральной власти и органов управления, формируемых на местном уровне).

Две ветви власти участвуют в формировании исполнительных комитетов. Так, председатели исполнительных комитетов назначаются Президентом Республики Беларусь и утверждаются соответствующими Советами.

Особое значение в развитии местного самоуправления имеет такая форма непосредственной демократии, как местные референдумы, назначение которых относится к исключительной компетенции местных Советов. Требование о проведении референдума, согласно белорусскому законодательству, должны подписать не менее 10 процентов граждан, обладающих избирательным правом на соответствующей территории. Следует отметить, что данное количество подписей для поддержки инициативы о референдуме не является чрезвычайно высоким. Например, в немецких землях оно равняется в среднем 15 процентам. Невысок в Беларуси и барьер для принятия решений референдумом, составляющий не менее 25 процентов граждан, имеющих право голоса, что является минимальным стандартом в мировой практике. Например, в большинстве земель Германии эта планка установлена на уровне 30 процентов [9, с.70].

В Беларуси пока недостаточно практики проведения собраний (сходов) граждан по месту жительства, которые могут созываться по мере необходимости местными Советами депутатов, исполнительными органами, органами территориального общественного самоуправления.

Неотъемлемым признаком местного самоуправления и управления является закрепление законодательством за этими органами самостоятельных полномочий. Основные их правомочия закреплены в Конституции и законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Они обладают широкими правами и обязанностями в сфере экономических, социальных отношений, бюджета, финансов, охраны общественного порядка и др.

Важнейшими полномочиями органов местного самоуправления, в данном случае Советов депутатов, является утверждение программ экономического и социального развития. С учетом особенностей Советов различного уровня (первичного, базового, областного) они вправе утверждать и программы жилищного строительства, благоустройства, дорожного строительства, коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения. На них возлагается также организация, контроль и утверждение отчетов о выполнении этих программ.

В области бюджета и финансов местные Советы депутатов утверждают и исполняют бюджеты, утверждают отчеты об их исполнении; устанавливают в соответствии с законом местные налоги и сборы.

Местные Советы депутатов определяют в пределах, установленных законом, порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью, определяют правовой режим имущества, входящего в коммунальную собственность соответствующего административного территориального образования. К компетенции Советов депутатов базового уровня относится дача согласия на размещение и развитие на территории Совета предприятий, хозяйственных организаций и учреждений, не находящихся в их коммунальной собственности. Эти Советы рассматривают планы и программы размещения, развития и специализации предприятий (объединений) и социально-культурных учреждений различных форм собственности, дают по ним заключения и в необходимых случаях вносят предложения в соответствующие органы управления и др.

В области земельных отношений, использования природных ресурсов местные Советы депутатов осуществляют распоряжение и контроль за использованием земель, их недр, вод, лесов, охотничьих и рыболовных угодий, других природных ресурсов, находящихся в ведении Советов.

Право распоряжения землей и другими природными ресурсами местные Советы осуществляют путем предоставления их в установленном законом порядке во владение и пользование предприятиям и гражданам.

Местные Советы депутатов осуществляют управление учреждениями здравоохранения, образования, культуры, социального обеспечения и другими находящимися в их ведении учреждениями и организациями.

Местные Советы депутатов обладают и иными полномочиями. Важнейшей гарантией нормального функционирования местного самоуправления и управления является регламентация взаимоотношений с другими государственными органами.

Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, которые имеют обязательную силу на соответствующей территории.

В Конституции и Законе "О местном самоуправлении и управлении в Республике Беларусь" предусмотрен порядок отмены этих решений. Так, решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, вправе отменить вышестоящие представительные органы. Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом.

Изучив основные аспекты местного самоуправления, следует выделить следующие особенности проблем местного самоуправления в Беларуси. Во-первых, толкование понятия «местное самоуправление». По законодательству Республики Беларусь местное самоуправление – элемент системы государственной власти. Несмотря на декларации о независимости такого самоуправления, на практике она ограничена целым рядом факторов организационного, функционального и финансово-экономического плана, обусловленных именно государственным статусом местных органов власти. Ведь Конституция определила приоритет государственных интересов над местными. Кроме того, нельзя отождествлять местное самоуправление лишь с местными органами власти. В первую очередь, это территориальные сообщества граждан. Именно они, а не сформированные на их территории органы, должны быть правовыми субъектами.

Во-вторых, белорусское законодательство, прежде всего Конституция, закрепила лишь 4 исключительных полномочия местных Советов депутатов. Это: 1) утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении; 2) установление в соответствии с законом местных налогов и сборов; 3) определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью; 4) назначение местных референдумов [2]. Данный небольшой перечень является исчерпывающим. В старом же законе о местном самоуправлении за Советами было закреплено 22 исключительных полномочия, в аналогичном польском законе – 14, литовском – 29. Кроме того, заключительное положение статьи 8 Закона о местном управлении и местном самоуправлении содержит норму о недействительности решений Советов за пределами исключительной компетенции.

В-третьих, отсутствует финансово-экономическая самостоятельность местных органов власти. В соответствии с Европейской Хартией местные сообщества имеют право в рамках национальной экономической политики претендовать на собственные средства, которыми они могут свободно распоряжаться для осуществления возложенных на них законом задач. Объем средств должен соответствовать этим задачам [4].

Порядок и практика формирования бюджетов таковы, что вся его пирамида строится сверху, а нормативы по регулирующим источникам эмпирическим путем вычисляются под предполагаемые расходы. В таких условиях у органов местного управления отсутствуют стимулы эффективной деятельности.

Экономической основой местного самоуправления должна служить коммунальная собственность. Однако, в условиях Беларуси это лишь одна из разновидностей государственной собственности со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Кроме этих наиболее принципиальных особенностей национального устройства системы управления государством, существует множество других. Это дублирование функций по различным уровням местных Советов, преимущественно административный порядок разрешения правовых споров в сфере территориального управления (поэтому эти споры просто не возникают).

Можно выделить и такой момент, как лишение общественных объединений возможности выдвигать своих кандидатов в местные Советы. Во многих странах именно они, а не политические партии являются главными действующими лицами общественной жизни на местах. Более того, без их участия в коммунальных реформах вряд ли вообще возможно утверждение реального самоуправления.

Очевидно, что, потеряв немало времени на поиски своего, исключительного, пути, центральная власть осознает необходимость изменения отношений «центр-места». Ключевым здесь должен быть момент признания политической властью государства, права территорий на самоуправление. Пусть для начала сфера его деятельности будет небольшой: водоснабжение, канализация, местный транспорт, бытовое обслуживание и т.д. Но это будет исключительная компетенция самоуправления. Практика показывает, что разумная государственная власть сама стремится расширять область деятельности самоуправления.

Как один из возможных вариантов реформирования системы управления можно поддержать предложения ряда авторов, которые базируются на главных принципах Европейской Хартии местного самоуправления:

1. Проведение разделения системы государственного управления на местах и местного самоуправления как самостоятельного института власти.

2. Законодательное разделение компетенции между Советами разных уровней исключая любое дублирование функций и полномочий.

3. Стимулировать (в т.ч. и законодательно) создание Ассоциаций местных властей на республиканском и областном уровне.

**Abstract.** Having studied the main aspects of the local government the author gives the peculiarities of some problems concerning the local government.

### Литература

1. О местном управлении и самоуправлении: Закон Республики Беларусь // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999. – №8. – С.12–34.

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

3. Уваров А.А. Система местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2002. – С.28-33.

4. Европейская Хартия местного самоуправления: Принята Советом Европы 15 октября 1985 года // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь, 2003. – №2. – С.76–81.

5. Сидорчук В.К. Финансовые основы местного самоуправления // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Материалы международной научно-практической конференции (Минск, 30-31 марта 2000 г.). – Мн.: БГУ, 2000. – С.419–423.

6. Тимофеев И.С. Местное самоуправление – кризис развития или кризис идеи? // Вестник Московского университета. Серия 11. Право, 2002. – №6. – С.3–21.

7. Королева-Конопляная Г.И., Салов О.А. Местное самоуправление на современном этапе (политико-правовой аспект) // Социально-гуманитарные знания, 2002. – №5. – С. 46–156.

8. Еремин А.Р. Право граждан на реализацию функций местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2003. – №3. – С. 20–25.

9. Сидорчук И. Ассоциации местных властей: гражданско-правовой аспект // Юстиция Беларуси, 2003. – №3. – С. 53–55.

10. Змачинская Г.Н. Местное самоуправление в Республике Беларусь: формы, система органов, их компетенция // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь, 2003. – №2. – С. 69–74.