

## Правовой статус местного самоуправления

Е.И. ЭСМАНОВИЧ

Демократизация публичной власти, усиление её эффективности и связи с гражданами, подконтрольность и подотчетность перед населением – основные направления реформирования всех уровней государственной и местной власти. Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии четкого правового регулирования. В статье рассмотрены вопросы формирования и реализации деятельности органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Советы депутатов, референдум, территориальное общественное самоуправление.

Democratization of public authority, strengthening its effectiveness and communication with citizens, ownership and accountability to the people – the main directions of the reform at all levels of state and local authorities. Real and effective local self-government is possible only when there is a clear legal regulation. The article discusses the formation and implementation of local government.

**Keywords:** local government, councils of deputies, the referendum, territorial self-government.

Модернизация современного общества качественным образом влияет на функционирование государственного аппарата. Органы государства действуют не изолированно друг от друга, а в своем единстве обеспечивают эффективность реализации функций государства. Это актуализирует проблему взаимодействия властей в контексте осуществления конституционного принципа их разделения, в целях их наибольшей эффективности. В этих условиях важным является определение места местного самоуправления в системе органов государства. Одни авторы утверждают, что оно является частью деятельности государства, другие полагают, что это общественная деятельность граждан в рамках той или иной территории. Большинство склоняется к выводу, что органы местного самоуправления сочетают в себе функции государственного руководства и общественного самоуправления, являясь властью, создаваемой населением [1, с. 125]. Таким образом, местное самоуправление является важнейшим стабилизирующим институтом государственного устройства, поскольку в государстве подавляющее число вопросов, с которыми жители обращаются к властям, может быть решено на муниципальном уровне.

Наиболее полно понятие и принципы местного самоуправления изложены в Европейской хартии о местном самоуправлении, следование которым является одним из условий вступления в Совет Европы. Понятие местного самоуправления в Европейской хартии определяется как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [2, с. 77].

Ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. закрепляет, что местное самоуправление в Республике Беларусь – это форма 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 средств [3].

Если в Европейской хартии местное самоуправление рассматривается лишь как деятельность органов самоуправления на конкретной территории, то в белорусском законодательстве предусматриваются различные формы участия граждан в управлении делами общества и государства (местные Советы депутатов, местные референдумы, собрания, иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах).

Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ, которая была принята Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 29 октября 1994 г., определяет местное самоуправление как систему организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства. Но такая трактовка является достаточно общей по сравнению с правовой регламентацией данного понятия в законодательстве Беларуси.

Известный ученый-правовед Г.А. Василевич справедливо отмечает, что органы местного самоуправления сочетают в себе функции государственного руководства и общественного самоуправления. Это подтверждается, в частности, наделением органов местного самоуправления обширными властными полномочиями, подкрепляемыми силой государственного принуждения [4, с. 12].

Местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах (ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). Также местное самоуправление осуществляется в границах соответствующих административно-территориальных единиц.

В соответствии со ст. 9 Закона Советы являются представительными государственными органами, создаваемыми в установленном законодательством порядке на территории соответствующих административно-территориальных единиц, и основным звеном системы местного самоуправления. Советы подотчетны в своей деятельности гражданам, ответственны перед ними. Советы являются юридическими лицами [3].

Систему Советов в Республике Беларусь составляют: сельские, поселковые, городские, районные, областные Советы, которые призваны обеспечивать согласованную деятельность органов территориального общественного 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 [5, с. 70].

Систему Советов в Республике Беларусь составляют 3 территориальные уровня: областной, базовый и первичный.

К областному территориальному уровню относятся областные, Минский городской Совет, а последний обладает также правами Совета базового уровня. Советы областного уровня являются вышестоящими по отношению к Советам базового и первичного территориальных уровней.

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы. Советы базового уровня являются вышестоящими по отношению к Советам первичного территориального уровня.

К первичному территориальному уровню относятся городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские Советы.

В соответствии со ст. 10 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» Совет избирается гражданами соответствующей административно-территориальной единицы на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года в порядке, установленном избирательным кодексом Республики Беларусь. Советы осуществляют свою деятельность в форме сессий, через деятельность постоянных и временных комиссий и иных органов Совета, а также путем реализации депутатами Совета своих полномочий в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Вышестоящие органы осуществляют координацию деятельности нижестоящих Советов и их органов, оказывают им организационно-методическую помощь.

Основной формой деятельности Совета является сессия, которая созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Сессии Совета созываются председателем Совета, а в случае невозможности исполнения им своих обязанностей или по его поручению – его заместителем. Сессии проводятся открыто и гласно. Предложения по вопросам для рассмотрения на сессии Совета могут вносить председатель Совета, президиум и иные органы Совета, депутаты Совета, председатель исполнительного комитета, исполком, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания и граждане.

Ст. 17 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» относит ряд полномочий исключительно на сессиях Совета:

- утверждение прогнозов социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы;

- утверждение региональных программ, концепций по вопросам жилищного строительства, благоустройства соответствующей территории, дорожного строительства, коммунально-бытового и социального обслуживания граждан, социальной поддержки детей, молодежи, ветеранов, инвалидов и пожилых людей, поддержки малого предпринимательства, здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, улучшения условий и охраны труда, обеспечения радиационной безопасности, охраны историко-культурного наследия и по другим вопросам местного значения;

- осуществление контроля за выполнением этих программ, концепций (планов мероприятий) и утверждение отчетов об их исполнении;

- предоставление или поручение исполнительным и распорядительным органам предоставлять в порядке, определенном Президентом Республики Беларусь и законами, льгот по налогам, сборам (пошлинам), полностью уплачиваемым в местные бюджеты;

- утверждение сметы расходов;

- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;

- назначение местных референдумов и др.

По вопросам, рассмотренным на сессиях, Совет принимает решения, которые имеют обязательную силу на соответствующей территории.

В Советах областного и базового уровней создаются президиумы, в состав которого входят председатель Совета, его заместитель (заместители), председатели постоянных комиссий Совета, который организует работу по подготовке сессий Совета; обеспечивает контроль за выполнением решений Совета; оказывает содействие депутатам Совета в осуществлении ими депутатской деятельности, включая проведение ими личного приема граждан и представителей юридических лиц, подготовку отчетов перед избирателями, обеспечивает их необходимой информацией; обеспечивает рассмотрение поступивших в Совет обращений граждан и юридических лиц. При необходимости вносит предложения по таким обращениям на рассмотрение сессий Совета; информирует Совет о своей деятельности; осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и другими актами законодательства (пункт 3 ст. 15 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

В соответствии со ст. 18 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», Советы областного уровня обеспечивают сбалансированность бюджетов административно-территориальных единиц на соответствующей территории; утверждают предельный размер долга органов местного управления и самоуправления на очередной финансовый год; определяют меры социальной поддержки детей, молодежи, ветеранов, инвалидов и пожилых людей; утверждают примерное положение об органе территориального общественного самоуправления; осуществляют иные полномочия, предусмотренные указанным Законом и другими актами.

Советы базового уровня утверждают территориальные планы развития районов, генеральные планы городов районного подчинения и других населенных пунктов, расположенных на соответствующей территории; утверждают предельный размер долга органов местного управления и самоуправления на очередной финансовый год; осуществляют другие полномочия (ст. 19 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Городские Советы (городов с районным делением) помимо осуществления полномочий, указанных выше: выдвигают кандидатов в члены коллегиальных органов территориального общественного самоуправления; осуществляют контроль за деятельностью органов территориального общественного самоуправления; в случае систематического или грубого нарушения коллегиальным органом территориального общественного самоуправления требований законодательства принимают решение об его упразднении.

Советы первичного уровня в пределах своей компетенции вносят в Совет и исполком базового уровня предложения по социальной защите граждан; вносят в Совет базового уровня предложения о размерах отчислений от местных налогов и сборов, суммах дотаций в бюджеты первичного уровня; осуществляют контроль за деятельностью органов территориального общественного самоуправления; осуществляют иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и другими актами законодательства.

Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами, решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь [6].

На соответствующей части административно-территориальной единицы создается один орган территориального общественного самоуправления, который может являться либо коллегиальным, либо единоличным органом. Коллегиальный орган территориального общественного самоуправления может наделяться правами юридического лица, являясь при этом некоммерческой организацией, он подотчетен в своей деятельности местному собранию и соответствующему Совету. В состав коллегиального органа территориального общественного самоуправления входят председатель, заместитель председателя и другие члены органа территориального общественного самоуправления.

Основной целью территориального общественного самоуправления являются развитие и осуществление на соответствующей части административно-территориальной единицы инициатив граждан по вопросам местного значения. Основными задачами территориального общественного самоуправления являются: содействие в реализации прав, свобод и законных интересов граждан; оказание помощи исполнительным и распорядительным органам, Советам в работе с гражданами; привлечение граждан к решению вопросов улучшения сохранности, эксплуатации, ремонта, благоустройства жилых домов и придомовых территорий; содействие благотворительности; содействие в решении иных вопросов местного значения (ст. 26 Закона) [3].

Совет может делегировать органу территориального общественного самоуправления отдельные полномочия по осуществлению самоуправления на соответствующей территории, кроме полномочий, отнесенных к исключительной компетенции Совета.

Коллегиальный орган территориального общественного самоуправления может быть упразднен по решению местного собрания; Совета – в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь (ст. 73–78), для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни могут проводиться республиканские и местные референдумы [6]. А это один из важнейших институтов непосредственной демократии.

Основные вопросы проведения и организации местных референдумов в Республике Беларусь регулируются Конституцией Республики Беларусь (раздел III), Избирательным кодексом Республики Беларусь (раздел VII), Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (ст. 34).

В соответствии с Избирательным кодексом Республики Беларусь на местный референдум не выносятся вопросы, которые не могут выноситься на республиканский референдум [7]. Юридическая сила решения, принятого местным референдумом, определяется в решении местного Совета депутатов о назначении референдума.

Правовой основой, регулирующей проведение местных собраний, является Конституция Республики Беларусь, Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (ст. 33) и Закон Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях» от 12 июля 2000 г. [8].

Республиканские и местные собрания как форма непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства созываются по мере необходимости для обсуждения вопросов государственности общественной жизни республиканского или местного значения. Местные собрания вправе обращаться с предложениями к Президенту Республики Беларусь, в Национальное собрание Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, другие государственные органы, а также общественные объединения и иные организации. Финансирование проведения местных собраний осуществляется их инициаторами (ст. 6) [8].

Местные собрания рассматривают вопросы, отнесенные к ведению органов местного управления и самоуправления, могут вносить по ним предложения, в том числе по установлению местных налогов и сборов; рассматривают предложения о наименовании и переименовании населенных пунктов и их составных частей и принимают по ним рекомендации; обсуждают меры по укреплению (охране) общественного порядка; рассматривают проекты планов развития и застройки соответствующих территорий, рационального использования природных ресурсов; обсуждают другие вопросы, в том числе республиканского значения, затрагивающих интересы граждан соответствующей территории.

Формой проявления местного самоуправления является и правотворческая инициатива граждан. В соответствии со ст. 35 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в предусмотренном Советом порядке граждане имеют право на правотворческую инициативу по вопросам местного значения.

Рассмотрев полномочия органов местного самоуправления можно констатировать, что их важным признаком является децентрализация, которая выражается в делегировании центральными органами части своих полномочий органам местного самоуправления, способствует повышению эффективности их работы, поскольку освобождает центральные государственные органы от решения задач местного характера и позволяет сконцентрироваться на стратегических вопросах развития страны, эффективном планировании и организации различных программ в масштабе государства [9, с. 95].

Вместе с тем, в Конституции Республики Беларусь органы местного самоуправления не выделены в самостоятельную систему публичной власти. В соответствии с п. 1 ст. 9 Закона о местном управлении и самоуправлении Советы – представительные государственные органы, создаваемые на территории соответствующих административно-территориальных единиц. Подчеркивая двойственную природу местных Советов, В. Кодавбович делает вывод о государственной природе местного самоуправления в Республике Беларусь [10, с. 3].

Согласно Конституции решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами (ст. 122). Сложно в такой ситуации говорить о самостоятельности и возможности местных Советов решать вопросы местного значения. На наш взгляд, не должно быть соподчиненности в системе местного самоуправления, если орган не выходит за пределы своих полномочий.

Не нашел в Конституции Республики Беларусь отражения важный, на наш взгляд, тезис о способности органов местного самоуправления вести местные дела под свою ответственность и в интересах местного населения.

Закон о местном управлении и самоуправлении разграничивает понятия местного самоуправления и местного управления. Целесообразно закрепить такое разделение и в Основном Законе нашего государства.

Слабо работают органы территориального общественного самоуправления. Проведенный анализ общественного мнения жителей Гомельской области показывает, что 36,5 % опрошенных считают местную власть оторванной от населения; 33 % не считают себя ответственными за результаты деятельности местного самоуправления. Таким образом,

большинство не воспринимает органы местного самоуправления как самый близкий уровень власти, не видит себя в этой власти. Актуальной задачей в такой ситуации является широкое привлечение населения к решению местных проблем.

Развитие местного самоуправления сдерживается и причинами экономического характера, практическим отсутствием денежных средств для решения местных вопросов. Экономическую основу местного управления и самоуправления оставляют коммунальная собственность, доходы от использования природных ресурсов и иные источники получения доходов местного управления и самоуправления в соответствии с законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, гражданским, налоговым, бюджетным законодательством.

Необходимо обеспечить финансовую самостоятельность органов местного самоуправления. Находящееся в коммунальной собственности имущество, в большинстве можно отнести к затратным, а не доходным объектам (жилищный фонд, учреждения образования, здравоохранения и культуры). Для его содержания и решения иных вопросов местного значения требуются значительные средства. Собранные на территории местного самоуправления средства, не являющиеся квотой для государства, должны оставаться на территории местного сообщества.

В Республике Беларусь создана достаточно полная и адекватная сегодняшним реалиям законодательная база, которая позволяет функционировать достаточно эффективно органами местного самоуправления. Вместе с тем, следует не только совершенствовать институты представительной демократии на местном уровне, но и заинтересовывать и вовлекать население в этот процесс.

### Литература

1. Местное управление и самоуправление. Основы права : учебник / под ред. Г.Б. Шишко. – Минск, 2009. – С. 125–132.
2. Европейская хартия местного самоуправления (принята Советом Европы 15 октября 1985 г.) // Вестн. Канст. Суда Рэсп. Беларусь. – 2003. – № 2. – С. 76–81.
3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь, 4 января 2010 г., №108-3 // Национальный интернет-портал Республики Беларусь / Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 11.06.2014.
4. Сапелкин, Е.П. Местное управление и самоуправление : современные технологии, перспективы развития / Е.П. Сапелкин, Т.С. Масловская. – Минск : Изд. центр БГУ, 2006. – 239 с.
5. Змачинская, Г.Н. Местное самоуправление в Республике Беларусь : формы, система органов, их компетенция / Г.Н. Змачинская // Вестн. Канст. Суда Рэсп. Беларусь. – 2003. – № 2. – С. 69–74.
6. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканский референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2005. – 48 с.  
[Электронный ресурс] : 11 февраля 2000 г., № 370-3: принят Палатой представителей 24 января 2000 г. : одобр. Советом Респ. 31 января 2000 г. Национальный интернет-портал Республики Беларусь / Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 11.06.2014.  
[Электронный ресурс] Национальный интернет-портал Республики Беларусь / Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 11.06.2014.
10. Кодавлович, В. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Беларусь, Российской Федерации и Украине : сравнительно-правовой анализ // Юстыцыя Беларусі. – 2013. – № 5. – С. 2–10.